

# From poverty to power?

## Brasiliansk sosialpolitikk som *soft power*-ressurs

Inger-Marie Flatjord



Masteroppgave i latinamerikastudier

Institutt for litteratur, områdestudier  
og europeiske språk

UNIVERSITETET I OSLO

Mai 2015



# From poverty to power?

## Brasiliansk sosialpolitikk som *soft power*-ressurs

Inger-Marie Flatjord

Veileder: Leiv Marsteintredet

Masteroppgave i latinamerikastudier

Institutt for litteratur, områdestudier  
og europeiske språk

UNIVERSITETET I OSLO

Mai 2015

© Inger-Marie Flatjord

2014

From poverty to power?

Brasiliansk sosialpolitikk som *soft power*-ressurs

Inger-Marie Flatjord

<http://www.duo.uio.no/>

IV

# Sammendrag

Grunnet markant fattigdomsreduksjon det siste tiåret, har Brasil gått fra å være det klassiske eksemplet på et land med stor fattigdom og enorme sosiale forskjeller, til å innta en posisjon som foregangsland i den globale utviklingsdiskursen. Landets sosialpolitikk har høstet annerkjennelse fra både FN og Verdensbanken, og Brasil opplever en stor etterspørsel fra utviklingsland som vil lære av landets sosialpolitiske erfaringer. I lys av dette har jeg i denne oppgaven analysert hvordan landets sosialpolitikk kommer til uttrykk i Brasils utenrikspolitikk og søken etter internasjonal status.

For å drøfte relasjonen mellom brasiliansk sosialpolitikk og utenrikspolitikk har jeg utført en kvalitativ casestudie av den internasjonale dimensjonen av brasiliansk sosialpolitikk. Kildematerialet bygger på intervjuer gjort med sentrale aktører innenfor brasiliansk utenrikspolitikk og sosialpolitikk, samt noen aktører i skjæringspunktet mellom de to fagområdene. I tillegg til intervjuer benytter jeg meg av dokumenter som FN-taler, statlige informasjonsskriv, statistikk og nyhetsartikler. Datainnsamlingen ble i hovedsak gjennomført under et to måneders feltopphold i Brasília høsten 2014.

Denne oppgaven kan ses i sammenheng med litteratur som diskuterer Brasils utenrikspolitikk. Jeg har hovedsakelig brukt Joseph Nyes *soft power*-teori for å drøfte relasjonen mellom brasiliansk sosialpolitikk og utenrikspolitikk. *Soft power* handler om å skaffe seg innflytelse gjennom en appellerende adferd, fremfor militære og økonomiske pressmidler. *Soft power*-ressurser er de positive egenskapene hos et land som skaper denne appellen.

Hovedargumentet mitt er at det gir mening å betrakte brasiliansk sosialpolitikk som en *soft power*-ressurs – men trolig kun i Brasils relasjon til utviklingsland i sør. Dette begrunner jeg utfra oppgavens teoretiske rammeverk. Jeg viser videre hvordan brasiliansk sosialpolitikk er tilstedeværende i Brasils kommunikasjon med andre land, og at Brasil dermed også selv er delaktig i formidlingen av egen sosialpolitikk. Denne projiseringen manifesterer seg blant annet i taler brasilianske styresmakter holder i internasjonale settinger, samt via overføring av kunnskap og kompetanse innen sosialteknologi.

Selv om brasiliansk sosialpolitikk utgjør en del av Brasils utenrikspolitiske diskurs, er det fra aktørenes side uenighet om det finnes noen strategi på å formidle de positive aspektene av egen sosialpolitikk internasjonalt. Det presiseres at Brasil i de fleste tilfeller er en passiv aktør

som svarer på en etterspørsel fra land som vil lære av deres erfaringer. Samtidig har Brasil også proaktive måter å uoppfordret formidle egen sosialpolitikk. Det synes likevel som om det blant de fleste av aktørene er en rådende oppfatning om at man anerkjenner den positive *spillover*-effekten den internasjonale anerkjennelsen har medført for landets omdømme, uten at dette nødvendigvis betyr at Brasil bruker eller ønsker å bruke sosialpolitikken strategisk ovenfor omverdenen.

Avslutningsvis konkluderer jeg med at mens sosialpolitikken kan ha innflytelse på Brasils status innenfor landets sør-sør-satsning, er det usannsynlig at sosialpolitikken representerer noe *soft power*-potensiale i relasjon til en del andre utenrikspolitiske målsettinger - som for eksempel Brasils ambisjon om et permanent sete i FNs sikkerhetsråd.



# Forord

Det er mange som har støttet meg i arbeidet med denne oppgaven og som fortjener en stor takk:

Først og fremst vil jeg takke min veileder, Leiv Marsteintredet, som med engasjement og stor faglig innsikt har bidratt med både inspirasjon og verdifulle tilbakemeldinger i hele skriveprosessen – tusen takk!

Jeg vil også takke min tidligere foreleser, Audun Solli, som vekket min interesse for brasiliansk utenrikspolitikk og som bidro med nyttige innspill i idéfasen til denne oppgaven.

I tillegg fortjener alle informantene mine en stor takk for å dele deres meninger og kunnskap med meg.

Også *Norwegian Latin America Research Network* (NorLARNet) skal nevnes – tusen takk for stipend og lesesalplass på Senter for utvikling og miljø (SUM).

Jeg vil takke venner og familie for oppmuntring og kjærighet. En spesiell takk går til Torunn for korrekturlesing.

Og sist, men ikke minst, vil jeg hedre mine medstudenter på lesesalen i andre etasje på SUM, som har gitt meg mye motivasjon, omsorg og latter det siste året: Tusen hjertelig takk!

Inger-Marie Flatjord

Oslo, 21.05.2015



# Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Forskningsspørsmål.....	3
1.1.1	Brasiliansk sosialpolitikk .....	4
1.2	Oppgavens struktur.....	5
2	Teoretisk rammeverk.....	8
2.1	Utenrikspolitikk, internasjonal politikk og internasjonale relasjoner.....	8
2.2	Tradisjonell makt.....	9
2.3	<i>Soft power</i> .....	10
2.3.1	Kritikken mot <i>soft power</i> .....	12
2.4	<i>Soft power</i> -ressurser .....	13
2.4.1	Politiske verdier som <i>soft power</i> -ressurser.....	13
2.4.2	Koherens.....	16
2.5	Status .....	17
2.5.1	Sammenheng mellom status og <i>soft power</i> .....	18
3	Metode og feltarbeid .....	20
3.1	Teoretisk styrt casestudie.....	20
3.2	Datainnsamling.....	21
3.2.1	Intervjuer .....	21
3.2.2	Dokumenter.....	27
3.3	Dataanalyse.....	27
3.3.1	Analyse av intervjuer .....	28
1.1.1	Analyse av Brasils FN-taler .....	29
3.3.2	Samspillet mellom kildematerialet.....	29
4	Sosialpolitikk som <i>soft power</i> -ressurser.....	31
4.1	Brasils <i>soft power</i> -tradisjon .....	32
4.2	Brasilianske <i>soft power</i> -ressurser .....	34
4.2.1	Kultur og utenrikspolitikk .....	35
4.2.2	Politiske verdier.....	36
4.3	Sosialpolitikk som <i>soft power</i> -ressurs .....	38
4.3.1	Politiske verdier må betraktes som legitime og moralske.....	39
4.3.2	Politiske verdier må etterleves .....	43

4.3.3	Omverdenen må informeres .....	45
4.4	Diskusjon .....	46
4.4.1	Oppsummering .....	50
5	Sosialpolitikk som utenrikspolitikk.....	52
5.1	Brasils taler i FNs generalforsamling .....	54
5.1.1	Sosiale spørsmål – noe nytt? .....	55
5.1.2	Hva snakker Lula og Dilma <i>egentlig</i> om?.....	58
5.2	MDS' internasjonale engasjement.....	61
5.2.1	Internasjonale konferanser og seminarer.....	64
5.2.1	Utviklingssamarbeid.....	68
5.2.2	World Without Poverty-initiativet .....	71
5.3	Diskusjon .....	72
5.3.1	Oppsummering .....	75
6	Strategisk bruk av sosialpolitikken?.....	77
6.1	Brasil som passiv aktør.....	79
6.1.1	Brasil søker ikke oppmerksomheten .....	79
6.1.2	Brasil svarer på forespørsler.....	80
6.1.3	Omdømmebygging.....	81
6.2	Brasil som aktiv aktør.....	85
6.2.1	Kommunikasjonsstrategi.....	86
6.2.2	SECOMs arbeid.....	87
6.3	Diskusjon .....	88
6.3.1	Oppsummering .....	91
7	Avslutning .....	93
	Litteraturliste .....	98

## **Tabelloversikt**

Tabell 1- Strategier for sosial inkludering brukt av latinamerikansk venstreside i regjering - Brasil og Venezuela .....	41
Tabell 2- Gini-koeffisient, prosentandel fattige og ekstremt fattige i Brasil .....	44
Tabell 3: Forekomst av ord relatert til sosialpolitikk i Brasils taler, FNs generalforsamling 1995-2014.....	57
Tabell 4 - Antallet delegasjoner og land mottatt per år, 2011-2014 .....	65
Tabell 5 - Land mottatt av MDS - etter region, 2011-2014 .....	66
Tabell 6 - Behandlede temaer i forbindelse med mottatte delegasjoner, 2011-2014 .....	67
Tabell 7 - Utsendte delegasjoner per år, 2011-2014 .....	68

# Forkortelser

**ABC** - *Agência Brasileira de Cooperação/The Brazilian Cooperation Agency*

**CGFOME** - *Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome/General Coordination of International Actions against Hunger*

**ECLAC** - *Economic Commission for Latin America and the Caribbean*

**FAO** - *The Food and Agriculture Organization of the United Nations*

**IPEA** - *Institute for Applied Economic Research*

**IPC-IG** - *International Policy Centre for Inclusive Growth*

**MDS** - *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Ministry of Social Development and Fight against Hunger*

**MS** - *Ministério da Saúde/Ministry of Health of Brazil*

**PT** - *Partido dos Trabalhadores/Workers' Party*

**WWP** - *Iniciativa Brasileira de Aprendizagem por um Mundo sem Pobreza/ The Brazil Learning Initiative for a World without Poverty*

# 1 Innledning

Det siste tiåret har rundt 36 millioner brasilianere blitt «løftet» ut av ekstrem fattigdom, mens 40 millioner har tatt steget inn i middelklassen (OECD, udatert: 486, Portal Brasil, 2014). Brasil har med dette gått fra å være det klassiske eksemplet på et land med stor fattigdom og enorme sosiale forskjeller, til å bli omtalt som en internasjonal referanse innen fattigdomsreduksjon. Brasils sosialpolitikk, og særlig familietrygden *Bolsa Família*, har høstet mye internasjonal annerkjennelse. FN har uttalt at andre land i utvikling kan lære av Brasils kompetanse innen sosialteknologi, og Verdensbanken omtaler Brasils sosialpolitikk som landets fremtidige eksportvare. I lys av den posisjonen Brasil har fått som foregangsland i den globale utviklingsdiskursen, vil jeg i denne oppgaven drøfte hvordan landets sosialpolitikk kommer til uttrykk i Brasils utenrikspolitikk og søken etter internasjonal status. Oppgaven vil derfor utforske bruken og effekten av sosialpolitikk utover dets hovedformål - som er å redusere fattigdom og ulikhet.

Det nye narrativet om Brasil som et land som tar fattigdomsproblematikken på alvor, er nært forbundet med Luiz Inácio Lula da Silvas (Lula) overtakelse av det brasilianske presidentembetet. Den tidligere fagforeningslederen representerte det venstreorienterte *Partido dos Trabalhadores*<sup>1</sup> (PT), og tok over som president 1. januar 2003 etter Fernando Henrique Cardoso fra *Partido da Social Democracia Brasileira*<sup>2</sup>. Lula arvet et finansielt stabilt Brasil, og med en etter hvert voksende økonomi i ryggen, implementerte han en rekke tiltak mot fattigdom og sosial ekskludering. Og nettopp suksessfulle sosialprogrammer skulle gradvis bli et varemerke for PTs politiske plattform. Lula ble i 2011 etterfulgt av sin partifelle Dilma Rouseff (Dilma). Hun videreførte flere av sin forgjengers politiske prioriteringer - deriblant sosialpolitikken - dog under mindre fordelaktige internasjonale og økonomiske forhold, og med mindre folkelig appell, vil mange hevde.

PTs satsning på sosialpolitikk inngår som ett av flere elementer i den mer omfattende endringen som har foregått i Brasil siden starten av 2000-tallet. For parallelt med redusert fattigdom og økt sosial inkludering, har Brasils profil også på andre områder endret seg. En voksende økonomi, tildelingen av megaeventer som VM og OL, stor etterspørsel etter landets naturressurser, samt en mer aktiv rolle i politiske, miljømessige og økonomiske spørsmål både

---

<sup>1</sup> Arbeiderpartiet

<sup>2</sup> Brasils sosialdemokratiske parti

regionalt og internasjonalt gjør at dagens Brasil betraktes annerledes enn før. Det har de siste årene utkommet mye litteratur som forsøker å analysere denne såkalte «transformasjonen». Blant denne litteraturen finner vi bøker som «The New Brazil» (Roett, 2011), «Brazil – The Troubled Rise of a Global Power» (Reid, 2014), «Brazil on the Rise: The story of a country transformed» (Rother, 2012) og «Brasil – Kjempen våkner» (Leira, 2014). Disse titlene uttrykker både tanken om at dagens Brasil representerer noe nytt i forhold til før, og overbevisningen om at landet er i ferd med å innta en viktigere posisjon på den internasjonale arenaen. Nettopp dette samspillet mellom det «nye» Brasil og landets gamle aspirasjoner om internasjonal status speiles i tematikken for denne oppgaven.

For Brasils internasjonale ambisjoner er ikke så nye. Helt siden starten av 1900-tallet kan man i brasiliansk offentlighet finne spor av forventningen om at Brasil en dag vil innta sin «rettmessige» posisjon som en viktig global aktør. Denne troen på en såkalt «destiny of grandeur» har dermed over lengre tid preget brasiliansk utenrikspolitikk (Saraiva, 2011: 53). Brasil er nå verdens syvende største økonomi (Verdensbanken, 2015), men landet etterstreber fortsatt en internasjonal status som speiler dets økonomiske, geografiske og demografiske størrelse. For selv om landet allerede er en «stor makt», betyr ikke dette nødvendigvis at andre betrakter Brasil som en stormakt (de Carvalho, 2011: 296).

Innen internasjonale relasjoner er et permanent sete i FNs Sikkerhetsråd den ultimate annerkjennelsen av å tilhøre «stormaktklubben», og dette har vært en uttalt ambisjon for brasiliansk utenrikspolitikk siden opprettelsen av FN (Corrêa, 2013: 22). Arbeidet for en slik posisjon ble intensivert da Lula overtok som president og lanserte en mer aktiv utenrikspolitikk. Parallelt med å tilføre ny giv til Brasils FN-ambisjoner, trappet Lula opp kontakten med utviklingsland i sør, og definerte denne gruppen land som en viktig partner i landets utenrikspolitiske aktivitet. Gjennom Brasils sør-sør-satsning oppsto det derfor et tettere samarbeid med land hovedsakelig i Sør-Amerika og Afrika, men også i Asia, Midtøsten og Mellom-Amerika (Hunter, 2011: 320).

Brasils utenrikspolitiske opptreden og søken etter innflytelse fremstår i mange tilfeller som annerledes enn måten flere av de andre fremvoksende stormaktene opererer. Brasils maktprofil bærer nemlig preg av en forholdsvis begrenset militærkapasitet, samt det faktum at landet ikke er i besittelse av atomvåpen – for som Andrés Malamud skriver: “Unlike its companions, ... Brazil scares nobody” (2011: 4). For å forstå Brasils maktressurser og utenrikspolitiske strategier kan det derfor være nyttig å bevege seg utenfor den tradisjonelle

maktforståelsen (Dauvergne og Farias, 2012: 905). Joseph Nyes *soft power*-begrep åpner for en slik utvidet konseptualisering av makt, og defineres som: «[...] the ability to affect others to obtain the outcomes one wants through attraction rather than coercion or payment» (2008b: 94). *Soft power* handler om å skaffe seg støttespillere gjennom en appellerende adferd fremfor militære og økonomiske pressmidler. I Brasils utenrikspolitikk går fokuset på *soft power* like langt tilbake som ambisjonene om stormaktsstatus, og både teoretikere og brasilianske politikere har argumentert for at det delvis er i Brasils *soft power* at landets maktpotensial ligger (da Silva i Armijo og Burges, 2010: 15, Casanova og Kassum, 2013, Dauvergne og Farias, 2012, Saraiva, 2014).

*Soft power* bygger altså på en appellerende oppførsel, og Brasils internasjonale appell har tradisjonelt hvilt på en attraktiv populærkultur, samt en «vennlighetsinn» utenrikspolitisk opptreden. Disse karaktertrekkene kan derfor betraktes som *soft power*-ressurser. I etterkant av militærdiktaturets fall i 1985, har også flere av de politiske verdiene landet formidler blitt ansett som legitime og moralske, og har dermed blitt en kilde til *soft power*. Gjennom å betrakte en mer ambisiøs sosialpolitikk som et uttrykk for nettopp legitime og moralske politiske verdier, kan man studere denne politikken fra et *soft power*-perspektiv. Dette gjør det mulig å undersøke relasjonen mellom brasiliansk sosialpolitikk og utenrikspolitikk. Videre kan dette ses i sammenheng med teorier om at status kan oppnås også gjennom moralsk autoritet, og ikke kun gjennom materielle maktressurser.

Med dette som bakgrunn kan man spørre om de sosiale endringene som har funnet sted i Brasil det siste tiåret kan ha noen betydning for Brasils utenrikspolitiske ambisjoner? Paz og Roett påpekte nettopp en slik sammenheng da de i 2003, samme år som Lula kom til makta, skrev: «It is hard to imagine that a nation-State that fails to address the basic needs of its own population being able to play a significant role on the world stage» (Paz og Roett, 2003: 189).

## 1.1 Forskningsspørsmål

Denne oppgaven tar for seg innenriks- og utenrikspolitikk i forhold til hverandre, og drøfter hvordan politiske verdier, i denne sammenheng økt innsats mot fattigdom og sosial ekskludering, kan ha betydning for et lands utenrikspolitikk. Måten jeg vil gjøre dette på er å studere brasiliansk sosialpolitikk fra et *soft power*-perspektiv.

Det er allerede skrevet mye om både brasiliansk sosialpolitikk og brasiliansk utenrikspolitikk med fokus på *soft power*. Med denne oppgaven ønsker jeg å kombinere disse to fenomenene. Selv om annen litteratur (Casanova og Kassum, 2013, Ristovic, 2012, Santos, 2012, Saraiva, 2014, Trinkunas, 2015) har påpekt en sammenheng mellom Brasils samfunnsmodell og landets *soft power*, kan denne oppgaven bidra med en mer dyptgående og teoretisk styrt analyse av denne relasjonen.

Spørsmålene jeg vil drøfte er:

1. Kan brasiliansk sosialpolitikk betraktes som en *soft power*-ressurs?
2. Bruker brasilianske myndigheter landets sosialpolitikk i sin kommunikasjon med andre land?
3. Finnes det noen strategi på å formidle den brasilianske sosialpolitikken internasjonalt?

Disse spørsmålene vil drøftes i hvert sitt analysekapittel - henholdsvis kapittel 4, 5 og 6.

For å kunne drøfte disse temaene har jeg gjennomført en kvalitativ casestudie av den internasjonale dimensjonen av brasiliansk sosialpolitikk. Kildematerialet bygger på intervjuer med sentrale aktører innenfor brasiliansk utenrikspolitikk og sosialpolitikk, og noen aktører i skjæringspunktet mellom de to fagområdene. I tillegg til intervjuer benytter jeg meg av dokumenter i form av blant annet FN-taler, statlige informasjonsskriv, statistikk og nyhetsartikler. Ved hjelp av datatriangulering har jeg vært i stand til å forsikre meg om kildenes gyldighet. Datainnsamlingen ble i hovedsak gjennomført under et to måneders feltopphold i Brasília høsten 2014.

### **1.1.1 Brasiliansk sosialpolitikk**

«Brasiliansk sosialpolitikk» er et begrep som går igjen i alle de tre forskningsspørsmålene. I denne seksjonen vil jeg derfor kort gjøre greie for hvordan jeg bruker dette begrepet.

Hjelmtveit foreslår følgende definisjon på sosialpolitikk:

*[...] sosialpolitikk handler om at staten/samfunnet gjennom politiske vedtak sikrer noen grunnleggende behov for mennesker som ellers ikke ville ha klart seg gjennom eget arbeid eller ved privat understøttelse (2009: 29).*



Sosialpolitikk handler altså om å forebygge og avhjelpe menneskelig nød. «Velferdspolitik» er et videre begrep, og omfatter i tillegg til sosialpolitikk de fleste områder av offentlig politikk som har som mål å sikre innbyggernes velferd – som for eksempel skole, bolig og skatt (Hjelmtveit, 2009: 30). Ut fra en slik forståelse er det man i Brasil kaller sosialpolitikk<sup>3</sup> trolig det faglitteraturen i Norge omtaler som «velferdspolitik». Grunnen til dette er at de sosiale tiltakene i Brasil også involverer bolig- og utdanningsprogrammer. Jeg har likevel valgt å bruke begrepet «sosialpolitikk» siden dette er mest vanlig i Brasil.

Når jeg i denne oppgaven snakker om brasiliansk sosialpolitikk henviser jeg til de sosiale tiltakene som forbindes med PTs tid i regjering<sup>4</sup>, det vil si fra Lula ble president i 2003 og frem til Dilmas sittende regjering<sup>5</sup>. Selv om jeg tidvis vil nevne noen sosialprogrammer, fokuserer ikke denne oppgaven på noen spesifikke tiltak, men tar utgangspunkt i disse tiltakene som en helhet. Denne helheten kan betraktes som «kampen mot fattigdom og sosial ekskludering i Brasil». Siden formålet med denne oppgaven ikke er å si noe om kvaliteten på de velferdstiltakene PT har innført, tar jeg utgangspunkt i hvordan brasilianske myndigheter presenterer dette som en suksesshistorie, og hvordan blant andre FN og Verdensbanken har omtalt brasiliansk sosialpolitikk i positive ordelag.

## 1.2 Oppgavens struktur

Denne oppgaven inneholder syv kapitler. Jeg vil i denne seksjonen kort presentere tematikken for de forskjellige kapitlene.

### ○ **Kapittel 2 – Teoretisk rammeverk**

Kapittel 2 tar for seg det teoretiske rammeverket jeg har brukt for å tolke datamaterialet i denne oppgaven. Den teoretiske tilnærmingen bygger på teorier fra fagområdet internasjonal politikk. Hovedfokuset ligger på *soft power*-teorien definert av Joseph Nye, men også «tradisjonell makt» og «status» utforskes, samt relasjonen mellom *soft power* og status basert på moralsk autoritet.

---

<sup>3</sup> *Políticas sociais*

<sup>4</sup> I alle sine tre regjeringsperioder har PT sittet i koalisjoner. Innad i disse er det i tillegg til PT, særlig partiet *Partido do Movimento Democrático Brasileiro* (Brasils demokratiske bevegelse (PMDB)) som har hatt innflytelse. Sosialpolitikken er dermed ikke kun et utslag av PTs politiske satsninger. Likevel, siden det er PT som har presidentembetet og det politiske ansiktet utad, og vil jeg tidvis bruke begrepet «PTs sosialpolitikk».

<sup>5</sup> Blant annet *Bolsa Família* bygger på et lignende sosialprogram startet under Cardosos regjeringstid (1995-2002), men ble likevel verdenskjent under Lulas presidentperiode.

### ○ **Kapittel 3 – Metode og feltarbeid**

Kapittel 3 omhandler hvordan jeg har utført en kvalitativ teoretisk styrt casestudie. Jeg begynner med å beskrive datainnsamlingsprosessen. Denne seksjonen deles inn i etter type kildemateriale - intervjuer og dokumenter. Deretter vil jeg beskrive hvordan jeg har gått frem for å gjøre analysen av dataene.

### ○ **Kapittel 4 – Politiske verdier som *soft power*-ressurser**

Kapittel 4 er det første analysekapitlet og tar for seg det første forskningsspørsmålet: *Kan brasiliansk sosialpolitikk betraktes som en soft power-ressurs?* Jeg vil starte dette kapitlet med en introduksjon om brasiliansk *soft power*-tradisjon. Deretter vil jeg kartlegge brasilianske *soft power*-ressurser basert på landets kultur, utenrikspolitikk og politiske verdier. Hoveddelen av oppgaven vil vies til en analyse av brasiliansk sosialpolitikks potensiale som *soft power*-ressurs. Ved å anvende det teoretiske rammeverket utledet i kapittel 2, vil jeg argumentere for at det teoretisk og analytisk gir mening å betrakte Brasils sosialpolitikk som en *soft power*-ressurs, men at dette potensialet hovedsakelig kommer til syne i Brasils sør-sør-relasjoner.

### ○ **Kapittel 5 – Sosialpolitikk som utenrikspolitikk**

Kapittel 5 drøfter oppgavens andre forskningsspørsmål: *Bruker brasilianske myndigheter landets sosialpolitikk i sin kommunikasjon med andre land?* I dette kapitlet vil jeg undersøke om oppmerksomheten den brasilianske sosialpolitikken har fått kun kommer utenfra, eller om Brasil også selv formidler egen sosialpolitikk og resultatene av denne i internasjonale settinger. I første del av oppgaven vil jeg analysere Brasils taler under åpningsdebatten i FNs generalforsamling fra 1995 til 2014. I andre del vil jeg kartlegge det internasjonale engasjementet til *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*<sup>6</sup> (MDS). Ut fra funnene i disse to seksjonene vil jeg vise hvordan Brasil også selv formidler landets sosialpolitikk i internasjonale settinger, og dermed er delaktig i den internasjonale kommunikasjonen rundt brasiliansk sosialpolitikk. Jeg vil også argumentere for at det fra et *soft power*-perspektiv er mest effektivt for Brasil å formidle sosialpolitikken via kunnskapsdeling og kompetanseoverføring.

---

<sup>6</sup> Ministry of Social Development and Fight against Hunger

- **Kapittel 6 – Strategisk bruk av sosialpolitikken?**

Kapittel 6 presenterer funnene relatert til oppgavens tredje forskningsspørsmål: *Finnes det noen strategi på å formidle den brasilianske sosialpolitikken internasjonalt?* Ved å ta utgangspunkt i funnene fra kapittel 5 som viser at Brasil også selv kommuniserer landets sosialpolitikk, vil jeg i kapittel 6 undersøke om det finnes noen strategi for å formidle landets sosialpolitikk. Jeg vil gjøre dette gjennom å undersøke hvordan aktørene betrakter den internasjonale kommunikasjonen rundt brasiliansk sosialpolitikk, samt bruke annet kildemateriale og funnene fra de to foregående kapitlene. I dette kapitlet vil jeg argumentere for at det innenfor det brasilianske statsapparatet ikke eksisterer en entydig måte å betrakte landets kommunikasjon av egen sosialpolitikk, men at likevel uttrykkes en viss skepsis mot å strategisk skulle promotere den brasilianske erfaringen.

- **Kapittel 7 – Avslutning**

Kapittel 7 er oppgavens avslutning. Jeg starter med en kort introduksjon om denne casestudien, før jeg presenterer de viktigste funnene fra de tre foregående kapitlene. Jeg vil deretter drøfte relasjonen mellom brasiliansk sosialpolitikk og utenrikspolitikk. I denne seksjonen vil jeg poengtere hvordan sosialpolitikken som *soft power*-ressurs trolig har betydning innenfor rammene av Brasils sør-sør-satsning, men at dette *soft power*-potensialet har liten effekt på andre utenrikspolitiske satsningsområder for Brasil – som for eksempel ønsket om et permanent sete i FNs sikkerhetsråd. Avslutningsvis vil jeg kommentere muligheter for videre forskning.

## 2 Teoretisk rammeverk

Jeg vil i dette kapitlet presentere det teoretiske rammeverket jeg har brukt i arbeidet med denne oppgaven. Casen omhandler den internasjonale dimensjonen av brasiliansk sosialpolitikk, og om hvordan sosialpolitikken kan studeres i sammenheng med Brasils utenrikspolitikk og ønske om internasjonal status. Tematikken beveger seg dermed over på Brasils utenrikspolitiske arena. Som en konsekvens av dette, er den teoretiske tilnærmingen til stoffet utledet fra litteratur innen internasjonal politikk. Jeg vil starte dette kapitlet med å kort definere begrepene «utenrikspolitikk», «internasjonal politikk» og «internasjonale relasjoner». Deretter vil jeg i seksjon 2.2 ta for meg det tradisjonelle maktbegrepet. Dette vil jeg knytte opp mot materielle maktressurser og *hard power*. Seksjon 2.3 tar for seg *soft power*-begrepet. Her vil jeg definere *soft power*, samt presentere teoriens svakheter. Seksjon 2.4 vil omhandle kildene til et lands *soft power* – altså dets *soft power*-ressurser. Hovedfokuset vil her legges på politiske verdier som ressurskategori. Jeg vil også vise viktigheten av koherens mellom *soft power*-ressursene. I seksjon 2.5 vil jeg se på begrepet «status» innen internasjonal politikk. Denne seksjonen baserer seg på en todeling av statusvariabler – makt i tradisjonell forstand, og moralsk autoritet. Jeg avslutter med å studere sammenhengen mellom *soft power* og status basert på moralsk autoritet.

### 2.1 Utenrikspolitikk, internasjonal politikk og internasjonale relasjoner

Utenrikspolitikk defineres på forskjellige måter av ulike teoretikere, men kort sagt er dette strategien eller fremgangsmåten en stat bruker for å oppnå sine mål i møte med eksterne enheter - for eksempel andre stater, internasjonale organisasjoner og utenlandske ikke-statlige organisasjoner (Hudson, 2012: 14, Jackson og Sørensen, 2010: 300). Utenrikspolitikk er også fokusområdet for studiefeltet internasjonal politikk (IP), men da i form samhandlingen mellom stater (Fermann, 2011: 33). Denne samhandlingen er ikke underlagt en suveren myndighet, slik innenrikspolitikken i ordnede stater er. Internasjonal politikk bærer derfor preg av å være mindre regulert. I Norge skiller man gjerne mellom internasjonal politikk og internasjonale relasjoner (IR) - der IR favner bredere og i tillegg til mellomstatlige relasjoner, også omfatter alle andre transnasjonale forbindelser (Fermann, 2011: 34). Mye av

teorigrunnlaget for IP og IR er likevel det samme, og jeg vil i denne oppgaven forholde meg til IP-begrepet siden det er under dette navnet at studiefeltet er etablert i Norge.

## 2.2 Tradisjonell makt

Utenrikspolitikk handler om hvordan en stat arbeider for å oppnå sine mål i møte med omverdenen. Utfallet av dette møtet er relatert til maktforholdet mellom aktørene. I denne seksjonen vil jeg undersøke det tradisjonelle maktbegrepet. Jeg plasserer tradisjonell makt i sammenheng med lands materielle ressurser og begrepet *hard power* – dette som en kontrast til *soft power*–begrepet som vil være fokuset for neste seksjon. Jeg vil starte med en kort presentasjon av den realistiske teoriskolen, siden deres konseptualisering av makt lenge var toneangivende innen IP.

Jackson og Sørensen lister opp realisme, liberalisme, verdenssamfunnsperspektivet, sosialkonstruktivisme, og teorier som omhandler internasjonal politisk økonomi som de viktigste fagtradisjonene innen IP (2010: 29). Disse skolene er uenig både i verdi- og metodespørsmål, og når det gjelder hvilket nivå de finner forklaringen på internasjonale hendelser (Østerud, 2007: 235). Ofte regnes realismen som den grunnleggende teoriskolen innen dette studiefeltet, og de andre skolene orienterer seg enten mot eller bort fra realismens prinsipper (Wohlforth, 2012: 35).

Det finnes mange forskjellige retninger innenfor realismen, men de fleste realister utleder sine teorier fra noen felles antagelser om hvordan verden fungerer. Én av disse kjerneantagelsene er at verdenspolitikken består av et internasjonalt anarki av suverene stater. Som en konsekvens av dette mener mange teoretikere innenfor realismeskolen at den viktigste oppgaven for en stat er opprettholdelsen av rikets sikkerhet. Maktpolitikk, krig og konflikt er derfor viktige begreper innen realismen (Jackson og Sørensen, 2010: 6), og man har hentet inspirasjon fra tenkere som Thucydides, Machiavelli og Hobbes, som alle hadde «makt» som et essensielt element i sine arbeider (Jackson og Sørensen, 2010: 35). Dette står i kontrast til en mer idealistisk overbevisning om at idealer, moral, prinsipper, sosiale krefter og politiske institusjoner kan påvirke utenrikspolitikken (Doyle, 2012: 54, Østerud, 2007: 236). Mens mange realister hevder at kampen om makt er politikkenes fundamentale karaktertrekk (Wohlforth, 2012: 36), har andre teoriskoler beskyldt realismen for å legitimere hensynsløs

maktpolitikk. Realismens svar på dette er at deres egen fremstilling av makt er en ærligere versjon, der man ikke skjuler maktbegrepet bak et idealistisk tåkeslør (Østerud, 2007: 238).

Men hva er egentlig makt? Som med mange andre begreper innen IP finnes det også ulike definisjoner på makt. «Makt» kan ses i sammenheng med «tvang», men også med «innflytelse». Makt kan oppstå i relasjoner i form av at en aktør har «makt over», og den kan betraktes som en ressurs der en aktør innehar «makt til» (Østerud, 2011: 88). Siden jeg i denne oppgaven kommer til å fokusere på den amerikanske statsviteren Joseph Nye tilnærming til hvordan stater kan utøve innflytelse over andre, velger jeg å bruke nettopp hans konseptualisering av makt. Nyes definisjon lyder: “Power is the ability to affect others to obtain the outcome you want” (Nye, 2008b: 94) . Makt handler om det å påvirke andre med formål om å oppnå det du selv vil.

Lenge innen IP lå fokuset på såkalte “harde” maktformer, det vil si staters materielle kapasitet – dets størrelse, befolkning, velstand, og aller viktigst, dets militære kapasitet. Denne betraktningen av makt er nært knyttet til realistskolens tilnærming til utenrikspolitikk, der statens sikkerhet var det essensielle, og internasjonale relasjoner ble ansett som en kamp om makt og for overlevelse (Jackson og Sørensen, 2010: 35-37, Smith et al., 2012: 488). I en slik kontekst blir fysiske fortrinn, og særlig militærmakt, essensielt. Denne formen for å utøve innflytelse er ofte preget av artikulerte eller uuttalte trusler om økonomiske sanksjoner eller militær inngripen. Det er dette vi kaller tradisjonell makt, og som Joseph Nye omtaler som *hard power*. Likevel, som vi skal se i neste seksjon var det etter hvert flere som stilte spørsmålsteget med realistenes antagelser om makt.

## **2.3    *Soft power***

Mens det tradisjonelle maktbegrepet har rettet sitt fokus mot materielle maktressurser, tilbyr Joseph Nyes *soft power*-teori en utvidet forståelse av hva som kan gi stater innflytelse. I denne seksjonen vil jeg utforske denne teorien. Jeg starter med en kort historisk innføring om hvordan *soft power*-teorien ble utledet, før jeg presenterer selve konseptualiseringen av *soft power*. Avslutningsvis vil seksjon 2.3.1 omhandle deler av den kritikken teorien har møtt.

Utover 1950-tallet stilte flere teoretikere seg kritiske til realistenes måte å analysere staters adferd på den internasjonale arenaen. Neo-liberalistiske retninger argumenterte for at den økte regionale integrasjonen og internasjonalt samarbeid førte til større sannsynlighet for fredelig

sameksistens mellom stater, og at realismens fokus på sikkerhetsspørsmål dermed var mindre relevant (Jackson og Sørensen, 2010: 42). På 1970-tallet ble den denne tanken om økt interaksjon videreutviklet, og det oppsto en retning innenfor neo-liberalismen som brukte begrepet «kompleks gjensidig avhengighet» for å beskrive forholdet mellom de vestlige statene. De to teoretikerne som lanserte denne teorien, var Robert Keohane og den allerede nevnte Joseph Nye, som sammen gav ut boken *Power and Interdependence* i 1977. De vektla at kontakten mellom land foregår på mange plan, ikke kun mellom statslederne. Flere nivåer av statsapparatet, og i tillegg grupper og individer utenfor statsapparatet er med på å utgjøre den transnasjonale kontakten. Den utvidete kontaktflaten og avhengigheten mellom land var med på å gjøre militær konflikt mellom land mindre sannsynlig, argumenterte Keohane og Nye (Jackson og Sørensen, 2010: 104, Smith et al., 2012: 486). Siden rikets sikkerhet ikke lenger var statens hovedanliggende, mente de at veien til innflytelse ikke lenger var forbeholdt kun de tradisjonelle maktmidlene. Med dette som utgangspunkt, har Nye i etterkant utgitt mye litteratur der han utforsker fenomenet makt. I dette arbeidet har han lansert begrepet *soft power*, myk makt, som en kontrast til det tradisjonelle fokuset på staters materielle maktressurser - og da gjerne staters økonomiske og militære storhet.

Vi har tidligere sett at Nye definerte makt som evnen til å påvirke andre for å oppnå et ønsket utfall. Han sier videre at en stat kan oppnå det de vil i verdenspolitikken på tre måter: Gjennom trusler og tvang (pisk), bestikkelser og betaling (gulrot), eller tiltrekning som gjør at andre *ønsker* det samme som deg (Nye, 2008b: 94). Mens *hard power* baserer seg på de to første fremgangsmåtene, og man da ofte bruker militære eller økonomiske maktressurser for å oppnå det man vil i verdenspolitikken, ble sistnevnte strategi betegnet som *soft power*. *Soft power* som begrep, ble først lansert i Nyes bok *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* i 1990. Nye definerer begrepet slik:

*Soft power is the ability to affect others to obtain the outcomes one wants through attraction rather than coercion or payment (2008b: 94).*

*Soft power* handler om å få andre til å *ønske* det samme som deg, og i verdenspolitikken kan et land kan oppnå dette gjennom at andre land beundrer dets verdier, etterligner dets eksempel, eller etterstreber dets nivå av velstand (Nye, 2008b: 95). Et viktig element med *soft power* er at det er et deskriptiv, og ikke normativt konsept. Som alle slags typer makt kan nemlig *soft power* brukes til både gode eller dårlige formål (Nye, 2011: 81).

Selv om Nye var den første til å lansere *soft power*-begrepet, hadde lignende konsepter blitt omtalt tidligere. Lee trekker linjer fra Nyes *soft power* til andre konsepter som Bourdieus symbolske makt, Webers autoritet, Gramscis hegemoni, Foucaults disiplinærmakt og Habermas kommunikasjonsteori (2009: 1). *Soft power*-begrepet minner også om definisjonen på legitimitet. Smith et al. definerer dette slik:

*There is an irreducible moral and social basis to legitimacy. An actor who possesses legitimacy is able to persuade others to do what they want without resorting to side-payments or coercion (both more costly in the long run)* (2008: 489).

Disse eksemplene viser at Nyes tankegang ikke er noen nytt innenfor IP, men Nye var likevel med på utvide maktkonseptet.

### **2.3.1 Kritikken mot *soft power***

Selv om *soft power*-begrepet har fått fotfeste innenfor mange politiske og akademiske miljøer, har ikke Nyes antagelser blitt stående uimotsagt. Særlig innenfor neorealismen finner man motforestillinger mot *soft power*-teorien, ofte under argumentet om at det til syvende og sist er bruken av harde maktmidler som avgjør kriger, ikke en appellerende kultur (Nye, 2011: 81). Nye har også blitt kritisert for at det teoretiske rammeverket han gir for å forklare hvordan *soft power*-ressurser oversettes til makt er mangelfullt, og for at han ikke kommer med konkrete beskrivelser på hvordan en stat i praksis kan benytte seg av sine *soft power*-ressurser (Lee, 2009: 1-3). Seabra (2014: 82) er kritisk til det definerte skillet mellom *soft power* og *hard power*, og mener at dette ikke alltid er en nyttig distinksjon. I tillegg er *soft power* et lite håndfast og målbart begrep, og det er dermed vanskelig å si med sikkerhet om et ønsket utfall er et resultat av *soft power* eller ikke.

Nye har svart på deler av kritikken, og om realistenes skepsis mot teorien hans, sier han at det er ingen motsetninger mellom realismen og *soft power*. Dette fordi *soft power* ikke er en form for liberalisme eller idealisme, men kun en maktform – altså en måte å oppnå viljen sin (Nye, 2011: 82). Han har også delvis imøtegått kritikken gjennom å lansere begrepet *smart power*<sup>7</sup>, som er en strategi der man kombinerer *hard power* og *soft power*. Mye av kritikken mot *soft power*-teorien er mindre relevant for denne oppgaven, siden målet ikke hovedsakelig er å si noe om *virkingen* av *soft power*.

---

<sup>7</sup> For mer om *Smart Power*, se Joseph Nyes bok *The Future of Power* (2011)



## 2.4 **Soft power-ressurser**

Denne seksjonen vil omhandle *soft power*-ressurser, altså ressursene et lands *soft power* hviler på. Jeg starter med en generell introduksjon om temaet, før jeg i seksjon 2.4.1 vil konsentrere meg om ressurskategorien «politiske verdier». Gjennom Nyes konseptualisering vil jeg utlede tre kriterier man kan anta at må oppfylles for at politiske verdier skal kunne betraktes som en *soft power*-ressurs. Seksjon 2.4.2 vil ta for seg hvordan det er viktig med koherens mellom *soft power*-ressurser for at dette skal kunne lede til *soft power*.

*Soft power* er en maktform som ikke bygger på tvang eller bestikkelser, men som har sitt utspring i den innflytelsen en appellerende oppførsel medfører. På grunn av dette omtales *soft power* også som «power of attraction» (Smith et al., 2012: 491), og de kvalitetene som skaper en slik tiltrekkende adferd kalles *soft power*-ressurser. Nye skriver at et lands *soft power* i all hovedsak hviler på tre slike ressurser: Kultur, politiske verdier og utenrikspolitikk (2004: 11). For at disse tre ressursene kategoriene skal kunne virke appellerende, må visse betingelser oppfylles. Kultur vil kun skape positive assosiasjoner på steder som anser landets kultur som attraktiv - det som i ett land blir betraktet som et appellerende kulturelt uttrykk, kan i et annet land vekke avsky. Politiske verdier må leves opp til både hjemme og ute, og utenrikspolitikken som *soft power*-ressurs er avhengig av at den oppfattes som legitim og moralsk (Nye, 2008b: 95, Nye, 2011: 84).

Denne oppgaven har fokus på politiske verdier som *soft power*-ressurser fordi en mer ambisiøs sosialpolitikk kan betraktes som et uttrykk for nettopp politiske verdier. I denne sammenheng er det viktig å nevne at både kultur, og særlig utenrikspolitikk, også kan være uttrykk for politiske verdier. Likevel, i denne konteksten er det interessante hvordan innenrikspolitiske fenomener kan brukes utenrikspolitisk - altså hvordan måten et land organiserer sitt samfunn eller takler sine problemer på, kan resultere i *soft power* fordi dette tolkes som et uttrykk for politiske verdier. Jeg velger derfor å holde denne kategorien adskilt fra «utenrikspolitikk» og «kultur».

### 2.4.1 **Politiske verdier som *soft power*-ressurser**

Lee (2009) kritiserer Nye for å ikke skissere et ordentlig teoretisk rammeverk for *soft power*-konseptet, men kun konstatere at det er en forskjell mellom *hard power* og *soft power*. Dette manglende teoretiske rammeverket kan gjøre det utfordrende å gjennomføre en analytisk

vurdering av politiske verdier som *soft power*-ressurser. Som vi har sett, er det eneste kriteriet Nye eksplisitt nevner for at politiske verdier skal kunne resultere i en attraktiv adferd som igjen skal kunne resultere i *soft power*, at de politiske verdiene må leves opp til (2004: 11). Dette kan tolkes som at ord må omsettes i handling og komme til uttrykk gjennom konkrete resultater. Vi kan likevel bruke andre elementer fra Nyes litteratur til å utvide hvilke kriterier som må oppfylles. Nye sier blant annet at *soft power* er sosialt konstruert, at det er noe som oppstår i møtet med en annen part - eller som han skriver: «Soft power is a dance that requires partners» (Nye, 2011: 84). I dette ligger det implisitt at de politiske verdiene som projiseres må oppfattes som legitime og moralske hos andre aktører for å kunne resultere i en appellerende adferd. I tillegg til dette medfører det faktum at *soft power* er sosialt konstruert at omverdenen må informeres – andre må vite at landet hevder legitime og moralske politiske verdier, og at disse etterleves. Uten denne bevisstheten, ingen *soft power*. Utfra dette resonnementet kan man definere tre kriterier som må oppfylles for at politiske verdier skal kunne betraktes som *soft power*-ressurser:

1. De politiske verdiene må betraktes som legitime og moralske.
2. De politiske verdiene må etterleves – man må kunne vise til resultater.
3. Omverdenen må informeres om at de legitime og moralske politiske verdiene etterleves.

Vi ser her at det tredje kriteriet spiller tilbake på de to første.

Sammen utgjør disse tre kriteriene et teoretisk rammeverk som kan brukes til å gjøre en mer teoretisk analyse av politiske verdier som *soft power*-ressurser.

Jeg vil i de to neste avsnittene utdype noen aspekter med det første og det tredje kriteriet.

### **Legitime og moralske politiske verdier**

At politiske verdier må betraktes som legitime og moralske er et av kriteriene for at disse skal kunne utgjøre en *soft power*-ressurs for et land. Men hva som oppfattes som moralsk og legitimt kan variere fra land til land, fra kultur til kultur, og fra person til person. Det internasjonale samfunnet opererer derfor ikke med kun ett sett normer. Likevel er det noen verdier som betraktes som tilnærmet universelle. Blant disse finner vi demokrati som

styreform. FN skriver: «Democracy is a universally recognized ideal and is one of the core values of the United Nations» (FN, udatert-b). Tett forbundet med dette finner vi etterfølgelse av menneskerettighetene, og som en del av dette igjen - ytringsfriheten. Selv om ikke alle land etterfølger disse prinsippene, kan man anta at verdienes universelle preg gjør at de vil skape positiv resonans blant mange internasjonale aktører. En annen gruppe politiske verdier som har fått et universelt preg, er prinsippene definert av FNs tusenårsmål. Blant disse finner vi kampen for å utrydde ekstrem fattigdom og sult, utdanning til alle, styrket likestilling mellom kjønnene, det å sikre en bærekraftig utvikling og stoppe spredningen av hiv/aids, malaria og andre dødelige sykdommer (FN, udatert-a). Selv om ikke alle FN-landene gjør like mye for å oppfylle disse målene, undertegnet alle medlemslandene deklarasjonen i 2000. Man kan derfor karakterisere dette som universelle verdier, og anta at politiske verdier som inngår i denne gruppen vil betraktes legitime og moralske.

Det kan være interessant å merke seg hvordan Nye poengterer at innenfor postmoderne internasjonale relasjoner er det stater som uttrykker ideer som harmonerer med de internasjonale normene som vil oppfattes som attraktive, og som derfor vil oppnå *soft power* (2004: 31).

## Offentlig diplomati

Det tredje premisset for at politiske verdier kan betraktes som *soft power*-ressurser er at *omverdenen må informeres om at de legitime og moralske politiske verdiene etterleveres*. Dette kan skje gjennom at man får oppmerksomhet utenfra - uten at landets selv er delaktig i informasjonsstrømmen. Men land kan også selv formidle denne informasjonen, og dermed tiltrekke oppmerksomhet mot sine *soft power*-ressurser. Et redskap i dette arbeidet er offentlig diplomati<sup>8</sup>.

Melissen (2005: 3) skriver at et lands offentlige diplomati er det viktigste instrumentet for dets *soft power*, og at denne måten å arbeide på lenge har vært anerkjent innenfor den diplomatiske praksisen. Ved å ta utgangspunkt i et lands *soft power*-ressurser (kultur, politiske verdier og utenrikspolitikk) definerer Nye offentlig diplomati som:

*[...] an instrument that governments use to mobilize these resources to communicate with and attract the publics of other countries, rather than merely their governments. Public*

---

<sup>8</sup> Oversatt fra «Public Diplomacy»

*diplomacy tries to attract by drawing attention to these potential resources through broadcasting, subsidizing cultural exports, arranging exchanges, and so forth* (Nye, 2008b: 95).

Offentlig diplomati sett fra et *soft power*-perspektiv handler altså om å trekke oppmerksomhet mot *soft power*-ressursene.

Mens tradisjonelt diplomati hovedsakelig handler om forholdet mellom statsrepresentanter, eller andre internasjonale aktører, involverer offentlig diplomati den generelle offentligheten i andre land gjennom å rette seg mot ikke-offisielle grupper, organisasjoner og individer (Melissen, 2005: 5). Å formidle informasjon og «selge» inn et positivt bilde utgjør et viktig aspekt av et lands offentlige diplomati (Nye, 2008b: 101), og Melissen (2005: 5) drar en parallell mellom offentlig diplomati og begreper som *image cultivation*, *image projection*, *identity creation* og *nation-branding*. På norsk kan begrepet «omdømmebygging» overlape disse engelske termene og brukes for å beskrive hvordan et land kommuniserer de kvalitetene man ønsker at omverdenen skal forbinde med det som nasjon – altså kommunisere potensielle *soft power*-ressurser.

## **2.4.2 Koherens**

Koherens er et viktig begrep innen *soft power*-teorien (Nye, 2013). Dette kommer også til syne i de tre kriteriene utledet i seksjon 2.4.1. For som det kommer frem må det være koherens mellom premiss 1 og 2 – det er ikke nok å hevde legitime og moralske politiske verdier hevdes, de må også etterleves.

Også i interaksjonen mellom de politiske verdiene et land hevder, må det være en samstemthet for at disse skal kunne oversettes til en appellerende adferd. Politiske verdier som betraktes som moralske og legitime, kan miste sitt *soft power*-potensiale hvis andre politiske verdier ikke betraktes på samme måte. For eksempel kan det at en regjering arbeider for større økonomisk og sosial likhet blant sine innbyggere miste mye av sin glans hvis den samme regjeringen er kjent for å kneble ytringsfriheten. Og det å promotere seg som et land som satser på bærekraftig utvikling taper sin virkning om man samtidig bryter menneskerettighetene.

Nye presiserer at heller ikke de tre ressurskategoriene (kultur, politiske verdier og utenrikspolitikk) lever separate liv – de påvirker hverandre, og koherens mellom dem er viktig

for at *soft power*-ressursene skal kunne oversettes til en appellerende adferd (2013). For eksempel kan det å stå for moralske politiske verdier i sin nasjonale politikk, lett miste deler av sin virkning hvis dette blir overskygget av utenrikspolitisk inngripen som ikke regnes som legitim. Man kan i en slik sammenheng anta at stater med en aggressiv utenrikspolitikk, har mindre muligheter til å utnytte potensialet som ligger i deres resterende *soft power*-ressurser.

Dette viser hvor sårbart *soft power* er som maktform. Mens en atombombe bevarer sin bestandighet selv om det dokumenteres menneskerettighetsbrudd i landet, er *soft power* bygd på et narrativ, og dette narrative kan miste sin troverdighet ved at negative aspekter ved et lands politiske verdier belyses.

## 2.5 Status

De foregående seksjonene har utforsket maktbegrepet – både utfra en tradisjonell tilnærming med fokus på materielle maktmidler, og gjennom Nyes vektlegging av en appellerende adferd som kilde til *soft power*. Men hva skal man egentlig med makt? Behovet for makt kan ses i sammenheng med lands søken etter status. Status er nemlig det ypperste målet for mange stater. I denne seksjonen vil jeg ta for meg status som begrep. Jeg vil deretter undersøke hvordan moralsk autoritet kan betraktes som kilde til status. Seksjon 2.5.1 vil ta for seg sammenhengen mellom *soft power* og status basert på moralsk autoritet.

Teoretikere innen IP har tradisjonelt viet status mindre oppmerksomhet enn lands sikkerhet og fremgang. Når status har vært i søkelyset, har dette fenomenet ofte blitt studert i sammenheng med konflikt og konkurranse mellom stormakter. I mange tilfeller kan det likevel være nyttig å løsrive statusbegrepet fra den tradisjonelle konfliktkonteksten, og heller studere det i sammenheng med rutinemessige affærer og fredelig samarbeid innenfor internasjonal politikk (de Carvalho og Neumann, 2014: 1-4).

Status sier noe om posisjon i forhold til rang, og overført til en kontekst innen internasjonale relasjoner, kan status defineres som:

[...] *an actor's standing in a global deference hierarchy arising from power, resolve and wealth, and consequently what rights, respect, and patterns of deference that actor can expect* (Dafoe et al., 2014: 375).

En stats status handler om det å fylle en plass i det internasjonale hierarkiet (de Carvalho og Neumann, 2014: 4), og denne statusen baserer seg på at staten innehar visse attributter. I

tillegg sier status noe om hva slags behandling en stat kan forvente å bli møtt med innad i hierarkiet. Å bli anerkjent som stormakt medfører at ens interesser vil bli tatt i betraktning (de Carvalho, 2011: 294). Men hvilke virkemidler har egentlig en stat for å øke sin status?

I følge Neumann og de Carvalho hviler et lands status på minst to variabler. Den ene er makt i tradisjonell forstand, den andre er det de kaller moralsk autoritet. Land med begrenset militærkapasitet kan dermed oppnå status gjennom å etterleve de moralske normene definert av det internasjonale samfunnet, og ved å ta ansvar på den globale arenaen (de Carvalho og Neumann, 2014: 10). Forfatterne fokuserer på småstaters søken etter status, men det synes sannsynlig at dette resonnementet lar seg overføre også til andre land med begrenset tilgang på tradisjonelle harde maktressurser, og da særlig militærmakt. For som de skriver: «High moral status can help an emerging power up the ladder...» (2014: 10).

Vi ser at selv om Nye snakker om *soft power* og Neumann og de Carvalho snakker om status, bygger begge konsepter på en felles kjerneantagelse om at ikke-materielle ressurser er viktige for hvordan et land kan nå sine utenrikspolitiske målsettinger – og disse ikke-materielle ressursene kan være moralsk kapital. Dette er temaet for neste seksjon.

### **2.5.1 Sammenheng mellom status og *soft power***

Kommende seksjon vil omhandle relasjonen mellom status basert på moralsk autoritet og *soft power*.

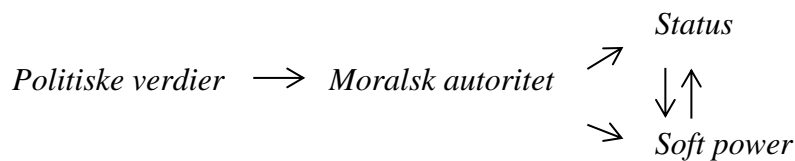
Denne oppgaven vektlegger politiske verdier som *soft power*-ressurser. Når det gjelder *soft power* basert på politiske verdier, så vi i seksjon 2.4.1 at de politiske verdiene må betraktes som legitime og moralske for å kunne oversettes til en appellerende adferd. I tillegg må verdiene manifestes i handling og resultater, samt at omverdenen må informeres om dette. Oppfylles disse vilkårene, kan politiske verdier generere *soft power*. Årsakssammenhengene kan illustreres slik:

*Politiske verdier* → *soft power*

For status basert på moralsk autoritet, blir årsakssammenhengen følgende:

*Moralsk autoritet* → *Status*

Med dette som utgangspunkt, kan det være interessant å se på sammenhengen mellom Nyes konseptualisering av *soft power* basert på legitime og moralske politiske verdier, og Neumann og de Carvalhos argument om at status i det internasjonale hierarkiet kan oppnås gjennom å projisere moralsk autoritet. Begge resonnement baserer seg på den felles overbevisningen om at innflytelse på den internasjonale arenaen kan oppnås med andre virkemidler enn militære og økonomiske ressurser - nemlig gjennom moralsk kapital. Ikke bare hviler begge årsaksrekkene på samme premiss, man kan også tenke seg at de utfyller hverandre på følgende måte:



Utfra et slikt resonnement kan et land som etterlever politiske verdier som ansees som legitime og moralske, generere moralsk autoritet. Moralsk autoritet kan igjen gi både *soft power* og status. Disse to variablene påvirker hverandre innbyrdes i den forstand at *soft power* kan gi status, men også gjennom at økt status trolig kan ha betydning for et lands *soft power*.

Hovedpoenget med denne modellen er hvordan land kan bruke ikke-materielle ressurser i sine strategier for å oppnå utenrikspolitiske målsettinger.

# 3 Metode og feltarbeid

Denne oppgaven er en kvalitativ casestudie av den internasjonale dimensjonen av brasiliansk sosialpolitikk<sup>9</sup>. Yin (2014: 16-17) definerer casestudie som en empirisk undersøkelse av et samtidfenomen i dets virkelige kontekst - dette fordi grensene mellom fenomenet og konteksten ikke er tydelige. Casestudier utføres gjennom en dyptgående og helhetlig tilnærming til studieobjektet. Dette kan man oppnå ved å bruke et mangfold av kilder for å belyse problemstillingen. Datatriangulering mellom disse kildene er en metode som hjelper forskeren med å forsikre seg om kildenes gyldighet. Casestudier benyttes ofte til å studere komplekse sosiale fenomener – også innenfor internasjonale relasjoner (Yin, 2014: 4). Disse karakteristikene med casestudie gjør det nyttig å bruke denne typen forskningsdesign for å studere brasiliansk sosialpolitikk i sammenheng med brasiliansk utenrikspolitikk.

Jeg vil i dette kapitlet beskrive hvordan jeg har gått frem i arbeidet med oppgaven. Jeg starter med å kort drøfte hvordan jeg har utført et teoretisk styrt casestudie. I seksjon 3.2 vil jeg gjøre greie for datainnsamlingsprosessen, med fokus på intervjuer og dokumenter. Seksjon 3.3 tar for seg utførelsen av analysen. Parallelt med dette vil jeg kommentere utfordringer jeg har stått ovenfor i arbeidet, og hvilke avveieinger jeg har gjort for å løse disse.

## 3.1 Teoretisk styrt casestudie

Jeg har gjennomført et teoretisk styrt casestudie. Dette betyr at man allerede før man går ut i felten har med seg et teoretisk perspektiv. Deretter forsøker man å forstå funnene utfra teorien. Dette er en deduktiv tilnærming til casen, og står i kontrast til andre forskningsdesign som for eksempel etnografisk design og *grounded theory*. Tilhengere av sistnevnte fremgangsmåte argumenterer for at en tidlig teoriutvikling kan bli bestemmende for hva forskeren ser etter og dermed virker hemmende på studien (Johannessen et al., 2010: 179). Andre derimot mener at denne bruken av teori kan være nyttig. Kjeldstadli skriver følgende om dette: «Av teorier kan en få hjelp til å rydde, strukturere og tilskjære feltet på forhånd» (2010: 135).

Allerede før jeg dro på feltarbeid hadde jeg derfor gjennom å lese om brasiliansk utenrikspolitikk og teorilitteratur relatert til *soft power*, definert at jeg ønsket å studere

---

<sup>9</sup> Prosjektmeldingen for denne oppgaven ble godkjent av Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste 21.10.2015.



brasiliansk sosialpolitikk fra et *soft power*-perspektiv. Dette perspektivet har vært med meg i den resterende arbeidsprosessen, og har dermed vært med på å forme hvor jeg har lagt fokuset mitt og hvilke temaer jeg har tatt opp under intervjuene.

Med tanke på kritikken mot en slik tidlig definering av teori fra blant annet tilhengerne av *grounded theory*, skal det nevnes at jeg noen ganger har tatt meg selv i å lete etter «bevis» som kan bekrefte at *soft power*-perspektivet var nyttig for casen. Jeg har også kjent på skuffelse når informanter har avvist en slik sammenheng mellom brasiliansk sosialpolitikk og utenrikspolitikk. Jeg har flere ganger tvilt på om dette var rett teoretisk tilnærming, men tenker samtidig at denne tvilen kan tolkes som en åpenhet til de dataene jeg har samlet inn. I etterkant av analyseprosessen har jeg slått meg til ro med at *soft power*-teorien har vært nyttig for å undersøke relasjonen mellom brasiliansk sosialpolitikk og utenrikspolitikk. Ikke minst mener jeg at det i mitt tilfelle som nybegynner i forskerfaget og med det begrensede tidsrommet en masterprosess tilbyr, har vært nyttig å gå inn i datainnsamlingsprosessen med noen tanker om hva det er jeg ser etter. For som Nordby sier: «Å bevege seg i samfunn uten teori er som å vandre uten kart og kompass» (2008: 14)

## **3.2 Datainnsamling**

Måten man gjennom casestudier ser fenomenet i sammenheng med dets kontekst fordrer at man inkluderer et stort mangfold av kildemateriale i undersøkelsen (Yin, 2014: 17). Yin nevner dokumenter, arkivmateriale, intervjuer, direkteobservasjon, deltagende observasjon og gjenstander som de mest brukte formene for kilder i en casestudie (2014: 106). Av disse baserer denne oppgaven seg på intervjuer og dokumenter. Jeg har i tillegg støttet meg på akademisk litteratur om lignende temaer. Intervjuene ble hovedsakelig gjennomført under et to måneder langt feltarbeid i Brasília høsten 2014. Dokumentene er innhentet både fra Norge og under feltarbeidet i Brasil. Jeg vil i de kommende seksjonene redegjøre for utførelsen av innsamlingen av data, samt hvilke styrker og svakheter de forskjellige kildetypene representerer.

### **3.2.1 Intervjuer**

Intervjuer en av de viktigste kildene for en casestudie (Yin, 2014: 110), og utgjør også i denne oppgaven en betydningsfull del av kildematerialet. Jeg valgte å gjøre kvalitative intervjuer

fordi jeg var interessert i å høre de forskjellige informantenes syn på spørsmål knyttet til relasjonen mellom brasiliansk sosialpolitikk og utenrikspolitikk. Med et slikt formål åpner det kvalitative intervjuet for at informantenes oppfatninger og erfaringer kommer frem, og dette kan dermed skape nyanser som for eksempel et spørreskjema utelukker (Johannessen et al., 2010: 137). Yin (2014: 113) påpeker samtidig flere svakheter ved intervju som verktøy for datainnsamling. Blant annet kan dårlig spørsmålsformulering, informantenes forutinntatte meninger eller dårlig hukommelse, samt relasjonen som oppstår mellom informant og intervjuer, være med på å farge utfallet av intervjuet. For å forhindre at slike aspekter påvirker intervjuenes validitet, har jeg i tilfeller der det har vært mulig benyttet meg av datatriangulering – både gjennom å sammenligne med hva andre informanter sier om saken og hvordan annet kildemateriale som dokumenter belyser temaet. I tilfeller dette ikke har vært mulig, har jeg vært bevisst på at intervjuobjekter ikke har den hele og fulle sannheten.

## **Utvalg**

Intervjuene har blitt gjennomført både gjennom personlige intervjuer og per e-post. Jeg har til sammen vært i kontakt med 19 personer. Noen av intervjuene har funnet sted i Oslo, mens majoriteten ble utført under mitt feltarbeid i Brasília.

Helt i startfasen av prosjektet hadde jeg samtaler med representanter fra norsk UD, samt en diplomat ved den brasilianske ambassaden i Oslo. Jeg var også i kontakt med Andrés Malamud, forfatter og postdoktor ved Universitetet i Lisboa, samt Lucio Renno som er førsteamanuensis ved Universitetet i Brasília. Ingen av disse er sitert i oppgaven, men de bidro likevel med faglige innspill som har hatt betydning for studien.

Med unntak av en professor i internasjonale relasjoner ved Universitet i Brasília, er de resterende informantene alle tilknyttet det brasilianske statsapparatet. Av disse er de fleste involvert i brasiliansk utenrikspolitisk aktivitet. Majoriteten arbeider i ulike instanser i det brasilianske utenriksdepartementet, men også presidentskapet, helseministeriet og ministeriet for sosial utvikling er representert. I to av intervjuene var det tilstede to personer fra samme instans. Dette kan være med på å avhjelpe en del av de svakhetene intervjuformen innebærer som datainnsamlingsmetode – hvis den ene ikke husker, kan det være at den andre gjør det. Jeg opplevde at tilstedeværelsen av flere informanter gjorde at diskusjonen ble bredere, og at informantene i noen tilfeller stilte hverandre interessante spørsmål.

Før jeg ankom Brasília hadde jeg avtalt to intervjuer. Av de resterende informantene, oppsøkte jeg bevisst professoren ved Universitet i Brasília, mens de resterende ble rekruttert ved hjelp av den såkalte «snøballmetoden». Denne metoden blir beskrevet av Grønmo (2004: 102-103), og gikk ut på at mine første informanter var behjelpelige med å foreslå andre relevante personer til utvalget, mens disse foreslo ytterlige nye. Siden jeg kun hadde et lite kontaktnettverk og begrenset oversikt over maktapparatet i Brasília, var denne utvelgelsesstrategien nyttig for meg. Jeg sparte mye tid på å bli satt i direktekontakt med aktuelle personer i stedet for å måtte sende mer generelle henvendelser til en etat. En fare med en slik måte å innhente informanter, er at de første personene man er i kontakt med kan være med på å definere prosjektets retning gjennom å foreslå andre som mener det samme som en selv. Jeg opplevde likevel et forholdsvis stort mangfold av meninger blant dem jeg intervjuet, og hadde i tillegg annet kildemateriale enn intervjuene å støtte meg på.

Fra brasiliansk side opplevde jeg en stor velvilje til å få i stand møter. Det å komme som norsk student med interesse for brasiliansk utenriks- og sosialpolitikk ble godt mottatt, og jeg opplevde å få innpass hos personer relativt høyt i hierarkiet i de aktuelle instansene. I tillegg til å sitte i en lederposisjon, var flere av informantene utdannet diplomater gjennom den brasilianske diplomatskolen *Instituto Rio Branco*. Jeg oppfattet disse som meget kunnskapsrike innen sine fagfelt og med stor innsikt i brasiliansk utenrikspolitikk, men samtidig ser jeg muligheten for at deres bakgrunn som leder og diplomat kan ha vært med på å forme deres kommunikasjon med meg og avkrevd at de gav meg den «offisielle versjonen» av historien heller enn egne betraktninger. Jeg løste dette med å beholde en kritisk distanse til den informasjonen jeg ble presentert, og har i analyseprosessen vært oppmerksom på at både posisjon og rang kan være med på å påvirke hvordan de fremstiller en sak.

Med unntak av to informanter som ønsket å være anonyme, er alle informantene gjengitt med navn. Alle er også gjengitt med hvilken instans de representerer. Dette er viktig fordi deres bakgrunn sier noe om deres offentlige rolle og med stor sannsynlighet er med på å forme deres betraktninger om temaene som ble tatt opp i intervjuene.

Med unntak av én som ikke ønsket det, har alle de siterte informantene fått mulighet til å lese gjennom egne sitater før publisering. Dette har ført til at deler av materialet jeg gjerne skulle brukt ikke har blitt godkjent – noe som særlig påvirker diskusjonen i kapittel 6. I andre tilfeller har sitatsjekken resultert i at informantene har utbrodert egne synspunkter og dermed tilført studiet ny informasjon.

## Informantoversikt

Det norske utenriksdepartementet <sup>10</sup>				
Navn	Instans	Stilling	Kommunikasjonstype	Dato
Trygve Bendiksbø	Latinamerikaseksjonen	Underdirektør	Personlig intervju	21.05.14
Kari Hirth	Seksjon for norgesprofilering, omdømme og web	Seniorrådgiver	Personlig intervju	28.08.14
Bente Lyngstad	Seksjon for norgesprofilering, omdømme og web	Seniorrådgiver	Personlig intervju	28.08.14
Anders Heggernes Ask	Norges ambassade i Brasília	Førstesekretær	Personlig intervju	28.10.14

Akademiske fagmiljø				
Navn	Instans	Stilling	Kommunikasjonstype	Dato
Andrés Malamud <sup>11</sup>	Universitetet i Lisboa	Postdoktor og forfatter	E-postkorrespondanse	22.06.14
Lucio Renno <sup>12</sup>	Universitetet i Brasília	Førsteamanuensis	E-postkorrespondanse	14.10.14
Antônio Carlos Lessa	Universitetet i Brasília	Professor	Personlig intervju	26.11.14

Det brasilianske statsapparatet				
Navn	Instans	Stilling	Kommunikasjonstype	Dato
Paulo Azevedo <sup>13</sup>	Brasiliansk UD: <i>Brasils ambassade i Oslo</i>	Førstesekretær	Personlig intervju	02.05.14
Paulo Maurício Teixeira da Costa	Casa Civil <sup>14</sup>	Underdirektør	Personlig intervju	24.10.14
Carla Barroso Carneiro	Casa Civil	Spesialrådgiver	Personlig intervju	24.10.14
Gláucio José Nogueira Veloso	Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM) <sup>15</sup>	Direktør for internasjonale mediarelasjoner	Personlig intervju	30.10.14
Gonçalo Mello Mourão	Brasiliansk UD: Instituto Rio Branco <sup>16</sup>	Generaldirektør	E-postkorrespondanse	30.10.14 05.05.15

<sup>10</sup> Ingen av representantene i norsk UD er sitert i oppgaven.

<sup>11</sup> E-postkommunikasjonen med Andrés Malamud er ikke sitert i oppgaven.

<sup>12</sup> Lucio Renno er ikke sitert i oppgaven.

<sup>13</sup> Paulo Azevedo er ikke sitert i oppgaven.

<sup>14</sup> Casa Civil inngår i det brasilianske presidentskapet.

<sup>15</sup> Secretariat of Social Communication of the Presidency of Brazil.

<sup>16</sup> Instituto Rio Branco utdanner Brasils diplomater.

Carlos Cuenca	Brasiliansk UD: <i>Divisão de Temas Sociais</i> <sup>17</sup>	Direktør	Personlig intervju	07.11.14
João Tabajara	Brasiliansk UD: <i>Agência Brasileira de Cooperação</i> <sup>18</sup>	Assisterende direktør	Personlig intervju	10.11.14
Milton Rondó	Brasiliansk UD: <i>Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFOME)</i> <sup>19</sup>	General-koordinator	Personlig intervju	17.11.14
Alberto Kleiman	Ministério da Saúde <sup>20</sup>	Sjef for den internasjonale avdelingen	Personlig intervju	25.11.14
MDS-1 <sup>21</sup>	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome <sup>22</sup>		Personlig intervju	25.11.14
MDS-2 <sup>23</sup>	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome		Personlig intervju	25.11.14
Lilliam Chagas	Brasiliansk UD: <i>Brasils ambassade i London</i>	Rådgiver <sup>24</sup>	E-postkorrespondanse	26.03.15

**Figur 1- Informantoversikt**

## Semistrukturte intervjuer

I Brasília intervjuet jeg 10 informanter tilknyttet det brasilianske statsapparatet, samt én akademiker. Jeg har i tillegg intervjuet to brasilianske statstjenestemenn per epost. De personlige intervjuene hadde en varighet på mellom én og to timer. Jeg baserte intervjuene på en intervjuguide og de kan dermed karakteriseres som semistrukturerte. Dette skapte en viss struktur i intervjuet og jeg kunne lede samtalene inn på de temaene jeg anså som viktige, samtidig som den gav rom for at informantene kunne bringe egne temaer inn i samtalen, slik som beskrevet av Johannessen et al. (2010: 39). Intervjuguiden jeg opererte med var tilnærmet lik for alle jeg intervjuet i det brasilianske statsapparatet. Til tross for dette er innholdet i intervjuene av forskjellig art ettersom aktørenes bakgrunn og meninger gjorde at de i varierende grad vektla de forskjellige temaene jeg brakte inn i intervjusituasjonen.

<sup>17</sup> Division of Social Issues.

<sup>18</sup> The Brazilian Cooperation Agency.

<sup>19</sup> General Coordination of International Actions against Hunger

<sup>20</sup> Ministry of Health of Brazil

<sup>21</sup> Anonymisert etter ønske fra informanten selv.

<sup>22</sup> The Ministry of Social Development and Fight against Hunger

<sup>23</sup> Anonymisert etter ønske fra informanten selv.

<sup>24</sup> Lilliam Chagas skrev sin masteroppgave om brasiliansk merkevarebygging

Jeg var i utgangspunktet innstilt på å gjøre intervjuene på portugisisk, men siden alle informantene mine snakket engelsk på et avansert nivå, ble intervjuene utført på engelsk, med enkelte sekvenser på portugisisk. Grunnet informantenes gode engelskkunnskaper opplevde jeg ikke at dette hemmet deres evne til å uttrykke seg. For min egen del, førte det at samtalen ble på engelsk til at jeg ble friere i min kommunikasjon, og jeg mener derfor at dynamikken i intervjusituasjonen ble styrket av dette. Det at informantene var så gode i engelsk speiler at de fleste var diplomater eller andre personer som jobbet i en internasjonal setting.

Med unntak av ett intervju, ble alle tatt opp på bånd. Mine forespørsler om å få gjøre opptak ble alltid møtt med velvillighet fra informantenes side, og for meg var dette svært nyttig for å i ettertid kunne jobbe med intervjuene, særlig siden jeg senere valgte å inkludere hele tekstsitater i selve oppgaven. Jeg har transkribert alle intervjuene – noen tilnærmet i sin i helhet, men de fleste utfra sekvenser jeg har sett nytteverdien av.

Siden dette var mitt første feltarbeid og første gang i løpet av studieløpet at jeg har gjort intervjuer, bar særlig den første intervjusituasjonen preg av manglende rutine. Jeg begynte med for smale spørsmål, og måtte derfor underveis i intervjuet forsøke å utvide samtalespekteret. I tillegg ble mitt første intervju farget av at jeg for tydelig uttrykte mine teoretiske antagelser gjennom å komme med spørsmål som lignet den daværende problemstillingen. Yin (2014: 91) beskriver dette når han skiller på det han kaller førstenivåspørsmål og andrenivåspørsmål, der førstnevnte er de spørsmålene man verbalt stiller informanten i intervjusituasjonen, mens andrenivåspørsmål reflekterer det man vil finne ut av gjennom casestudien – altså problemstillingen. Ved bruk av Yins terminologi kan man si at jeg i det første intervjuet stilte informantene en del andrenivåspørsmål heller enn førstenivåspørsmål. Siden mine andrenivåspørsmål antydte at den fattigdomsreduksjonen som har funnet sted i landet det siste tiåret er noe Brasil muligens bruker til sin egen fordel internasjonalt, ble dette tolket som beskyldninger om brasiliansk kynisme. I etterkant av dette ble jeg oppmerksom på at det var mer fruktbar å stille «vennlige» førstenivåspørsmål som jeg heller kunne tolke for å prøve å svare på andrenivåspørsmålene.

Feltarbeidet ble en blanding målrettethet og tilfeldigheter. Målrettet i den forstand at den midlertidige problemstillingen og det teoretiske perspektivet jeg hadde definert ledet meg i en retning, men samtidig tilfeldig i den forstand at når det gjaldt intervjuobjekter var jeg delvis prisgitt hvem mine første kontaktpersoner mente det kunne være relevant for meg å prate

med. Ved å gjøre bevisste valg i forhold til bruk av annet kildemateriale, mener jeg likevel at jeg har hatt kontroll i datainnsamlingsprosessen.

### 3.2.2 Dokumenter

Yin (2014: 45) skriver hvordan man i en casestudie burde bruke flere kildetyper for å øke studiens validitet. Bruk av dokumenter er relevant i de aller fleste casestudier, og er en særlig viktig komponent for å styrke eller eventuelt sette spørsmålstegn med funn som har kommet frem via andre kilder (Yin, 2014: 108). Jeg har derfor brukt dokumenter både som kildemateriale og til datatriangulering. Dokumentene jeg benyttet meg av er blant annet taler, nyhetsartikler, statistikk, offentlige dokumenter, statlige informasjonsskriv og videoklipp.<sup>25</sup>

Brasils taler i åpningsdebatten for FNs generalforsamling fra og med 1995 og frem til 2014 har utgjort en viktig del av kildemateriale. Disse talene innhentet jeg gjennom FNs nettsider, samt en bok som omhandler Brasils opptreden i FN (Corrêa, 2013). Jeg har derfor hatt tilgang til dette materialet fra Norge. Annen informasjon som oversikten over et av ministerienes internasjonale aktivitet, ligger ikke offentlig tilgjengelig og jeg hadde derfor ikke fått tilgang til dette om jeg ikke hadde vært tilstede i Brasília. I tillegg gjorde oppholdet mitt i Brasil at jeg ble mer eksponert for brasiliansk medias dekning av aspekter relatert til denne casen, og jeg kunne dermed lettere inkludere nyhetsartikler i kildematerialet.

Ved bruk av dokumenter som kildemateriale påpeker Yin viktigheten av at man er bevisst på at dokumentene er formulert for å oppnå spesifikke formål eller er rettet mot et spesifikt publikum (2014: 108). Dette har også vært aktuelt i denne studien der blant annet FN-talene må analyseres ut fra den konteksten de finner i. Det samme det gjelder avisartiklene, der det er viktig å være oppmerksom på at det brasilianske presse skriver i mange tilfeller er farget av deres politiske ståsted.

## 3.3 Dataanalyse

Siden jeg fra starten av prosessen hadde gjort meg noen tanker om at det kunne være nyttig å bruke *soft power*-teorien for å analysere dataene, har jeg parallelt med å samle inn data gjort noen analytiske vurderinger av stoffet underveis ut fra dette perspektivet. Men siden dette kun var basert på løse teoretiske betraktninger, startet jeg den mer systematiske analysen i

---

<sup>25</sup> For detaljer, se oppgavens litteraturliste.

etterkant av feltarbeidet. Siden Nyes konseptualisering av *soft power* fremstår mer som et perspektiv enn en teori man kan anvende på den aktuelle empirien, krevdes det en viss «operasjonalisering» av *soft power*-konseptet for å kunne gjøre en mer teoretisk analyse. Gjennom å bruke Nyes betraktninger om *soft power*, utlede jeg derfor et mer anvendelig teoretisk rammeverk som gjorde det mulig å «teste» ut om brasiliansk sosialpolitikk kan betraktes som en *soft power*-ressurs. Fremgangsmåten for denne «operasjonaliseringen» presenterer jeg i seksjon 2.4.1, og selve analysen finner sted i kapittel 4. *Soft power*-perspektivet brukes også i analysen i kapittel 5 og kapittel 6.

I de to kommende seksjonene vil jeg vise hvordan jeg på et mer praktisk nivå har arbeidet med analysen av intervjuene og FN-talene.

### **3.3.1    Analyse av intervjuer**

Intervjuene i denne oppgaven er brukt for å undersøke aktørenes tanker om sammenhengen mellom brasiliansk sosialpolitikk og utenrikspolitikk.

I analysefasen har jeg tatt hensyn til at den informasjonen informantene har gitt meg under intervjuene ikke nødvendigvis harmonerer med synet til deres kollegaer, etat, eller det brasilianske statsapparatet som en helhet. Deres bakgrunn og personlige meninger kan være med på å forme hva de sier, og de kan ha sin egen agenda. Likevel kan intervjuene vise noen tendenser eller mønstre for hvordan brasilianske aktører betrakter sammenhengen mellom landets sosialpolitikk og utenrikspolitikk.

Første steg i analysen av intervjuene skjedde allerede i intervjusituasjonen der jeg kunne gjøre meg noen betraktninger av svarene. I etterkant av intervjuene noterte jeg ofte ned det jeg anså som de viktigste punktene med samtalen, før jeg startet transkriberingsprosessen. Transkriberingen gav meg en ny mulighet til å gjøre analytiske betraktninger, og ikke minst få oversikt over sekvenser i intervjuet jeg ikke hadde vært så oppmerksom på i selve intervjusituasjonen. Etter å ha transkribert intervjuet gjorde deres skriftlige form at jeg kunne analysere det på samme måte som et dokument, og jeg utføre derfor en kvalitativ innholdsanalyse. Dette betyr at man gjør en systematisering av utvalgte innholdselementer der målet er å belyse problemstillingen (Grønmo, 2004: 188). Jeg har derfor valgt ut sitater jeg mener er illustrerende for informantene synspunkter, og som kan være med på å gi svar på de spørsmålene jeg ønsker å belyse i denne oppgaven.



Informantenes synspunkter er til stede i alle de tre analysekapitlene. I kapittel 4 i mindre grad, men både i kapittel 5 og 6 brukes informantene aktiv.

I kapittel 4 inngår noen av informantenes meninger i diskusjon om brasiliansk sosialpolitikk kan betraktes som en soft power-ressurs. I kapittel 5 er informantene med på å belyse hvordan Brasil formidler egen sosialpolitikk gjennom MDS og ABCs internasjonale engasjement. Kapittel 6 er tilnærmet i sin helhet viet til hvordan informantene betrakter den internasjonale dimensjonen av brasiliansk sosialpolitikk.

### **1.1.1 Analyse av Brasils FN-taler**

Et annet viktig kildemateriale for denne oppgaven har vært Brasils taler i FNs generalforsamling. På samme måte som i analyseprosessen for intervjuene, må man ta visse hensyn - deriblant forfatterens formål med dokumentet, og hvem det er rettet mot.

FN-talene inngår i kapittel 5 der målet er å undersøke om Brasil bruker sosialpolitikken i sin kommunikasjon med andre land. Innholdsanalysen av disse talene ble gjort både gjennom en kvantitativ og en kvalitativ tilnærming. Kvantitativ innholdsanalyse vil si at man systematisk vurderer og registrerer elementer fra dokumentet med utgangspunkt i et kategoriskjema (Grønmo, 2004: 193). I denne delen av analysen registrerte jeg hvor mange ganger spesifikke ord ble brukt i talene avholdt i løpet av regjeringstiden til henholdsvis Cardoso, Lula og Dilma. Ordene jeg kartla er ord som ofte forekommer i en diskurs rundt sosialpolitikk. Jeg kunne på denne måten kartlegge generelle tendenser i hva de forskjellige presidentene vektla i sine taler. For å utdype dette mønstret valgte jeg også å gjøre en kvalitativ innholdsanalyse av Lula og Dilmis taler. I dette tilfellet kom denne strategien til uttrykk gjennom at jeg har valgt ut tekstsitater som jeg mener kan være med på å konkretisere de generelle mønstrene den kvantitative analysen avdekket – det vil si hvordan sosiale spørsmål var en tematikk både Lula og Dilma i stor grad vektla i sine taler.

### **3.3.2 Samspillet mellom kildematerialet**

Som det fremkommer i denne oppgaven er det tidvis en manglende koherens mellom de forskjellige informantenes betraktninger om sammenhengen mellom brasiliansk sosialpolitikk og utenrikspolitikk, og også uenighet om det i det hele tatt eksisterer en slik sammenheng. Det er også en viss distanse mellom hva noen av informantene sier og hva andre kildetyper kan

fortelle om denne relasjonen. Der andre kilder viser at Brasil aktivt bruker sosialpolitikken og resultatene av denne i sin utenrikspolitiske diskurs, mener noen av informantene at dette ikke er et mønster. Denne manglende koherensen kan være et funn i seg selv og illustrere at det ikke finnes et entydig perspektiv på dette. Samtidig er det mulig å gjøre et skille på hva informantene *hevder* brasilianske myndigheter gjør på den internasjonale arenaen, og hva annet kildemateriale *viser* at de gjør. Særlig i kapittel 6 har jeg derfor valgt å la andre typer kildemateriale supplere informantenes informasjon. Dette kan betraktes som en form for datatriangulering, og er særs viktig fordi informantene i denne oppgaven i all hovedsak representerer det brasilianske statsapparatet. Dette samspillet mellom kildematerialet mener jeg hever oppgavens validitet.

## 4 Sosialpolitikk som *soft power*-ressurser

I dette kapitlet vil jeg drøfte oppgavens første forskningsspørsmål: *Kan brasiliansk sosialpolitikk betraktes som en soft power-ressurs?* Jeg starter kapitlet med en mer generell tilnærming til brasiliansk *soft power*, før jeg i andre del analytisk vil studere sosialpolitikk som *soft power*-ressurs. Måten jeg vil gjøre dette på er bruke det teoretiske rammeverket utledet i kapittel 2.

Motivasjonen bak dette kapitlet er å undersøke om det teoretisk og analytisk gir mening å betrakte sosialpolitikken som en *soft power*-ressurs. Som nevnt i metodekapitlet uttrykte flere av de intervjuede aktørene en viss skepsis mot at brasiliansk sosialpolitikk kunne ha noen betydning for brasiliansk utenrikspolitikk. Likevel, i lys av at Brasil har høstet mye internasjonal annerkjennelse for de sosiale endringene som har funnet sted det siste tiåret, kan det være interessant å undersøke om dette potensielt er noe Brasil kan ha nytte av i sitt møte med omverdenen.

Selv om jeg i denne sammenheng knytter sosialpolitikken til *soft power*-teorien, viste teorikapitlet hvordan *soft power* også opptrer i relasjon til lands status. Dette fordi, som Neumann og de Carvalho poengterer (2014: 10), status også kan oppnås gjennom moralsk autoritet. Man kan derfor parallelt med å undersøke om brasiliansk sosialpolitikk er en *soft power*-ressurs, undersøke om sosialpolitikken er noe som kan gi Brasil økt moralsk autoritet.

Første del av dette kapitlet vil ta for seg brasiliansk *soft power* og *soft power*-ressurser mer generelt. Dette for å beskrive konteksten denne casen befinner seg i, ettersom målet med casestudien er å forstå fenomenet i sammenheng med dets omgivelser. Jeg starter seksjon 4.1 med en introduksjon om brasiliansk *soft power*-tradisjon, før jeg i seksjon 4.2 vil ta for meg brasilianske *soft power*-ressurser. Ved å undersøke hva annen litteratur omtaler som kilder til Brasils *soft power*, vil jeg først drøfte kultur og utenrikspolitikk som *soft power*-ressurser, før jeg mer inngående vil studere ressurskategorien «politiske verdier».

Andre del av kapitlet retter fokuset mot brasiliansk sosialpolitikk. Gjennom å betrakte sosialpolitikk som et uttrykk for politiske verdier, vil jeg i seksjon 4.3 undersøke om brasiliansk sosialpolitikk kan anses som en *soft power*-ressurs. Måten jeg vil gjøre dette på er

å «teste» de tre kriteriene utledet i seksjon 2.4.1 på oppgavens empiri. I seksjon 4.3.1 vil jeg derfor drøfte hvordan brasiliansk sosialpolitikk kan tolkes som et uttrykk for legitime og moralske politiske verdier. Jeg vil også se på hvordan det ikke bare er målet med sosialpolitikken, mens også selve *utformingen* av sosialprogrammene som skaper positiv resonans internasjonalt. I seksjon 4.3.2 vil jeg vise at i dette tilfellet etterleves de politiske verdiene, mens seksjon 4.3.3 tar for seg hvordan omverdenen er informert om at de moralske og legitime politiske verdiene etterleves. Funnene fra disse tre seksjonene vil resultere i en diskusjon i seksjon 4.4 der jeg vil argumentere for at det analytisk og teoretisk gir mening å betrakte brasiliansk sosialpolitikk som en *soft power*-ressurs – men som jeg også vil poengtere er det trolig kun i møte med utviklingsland i sør i at sosialpolitikken har et *soft power*-potensiale. Kapitlet avsluttes med en kort oppsummering.

## 4.1 Brasils *soft power*-tradisjon

I 2009 uttalte daværende president Luiz Inácio Lula da Silva følgende da han skulle beskrive Brasils internasjonale profil:

*We are not important because of the amount of money we have, the number of atomic bombs that we have, or the quantity of scientific knowledge that we possess. We are important because of our deportment, and above all, our objectives* (da Silva i Armijo og Burges, 2010: 15).

Ifølge Lula er det ikke økonomisk eller militær storhet som skal gjøre Brasil til en viktig aktør i verden – dette skal derimot oppnås gjennom landets holdninger og mål. Lulas betraktninger minner sterkt om Nyes *soft power*-konsept, men denne tankegangen har gjort seg gjeldende i brasiliansk utenrikspolitikk siden lenge før Nye presenterte begrepet i 1990. Allerede på starten av 1900-tallet hevdet den daværende brasilianske utenriksministeren, José Paranhos (1902-1912), at nasjoner burde benytte seg av både materielle og symbolske maktressurser for å hevde sin suverenitet og øke sin innflytelse. Særlig for land med begrensede militære maktmidler, var symbolsk makt viktig for å oppnå større internasjonal prestisje (Saraiva, 2014: 64). José Paranhos, også kjent som Baronen av Rio Branco, er muligens den personen som har hatt mest innflytelse på utformingen av brasiliansk utenrikspolitikk, og selv om begrepet *soft power* ble lansert omkring 80 år etter Paranhos hadde sitt virke som utenriksminister, ser man en klar sammenheng mellom denne betegnelsen og det han omtalte som «symbolsk makt». Saraiva skriver følgende om denne sammenheng:

*[...] ever since the Baron of Rio Branco asserted his theory of symbolic power resources, Brazil's foreign policy has operated under the assumption that the country will attain international standing through the mechanisms of soft power (2014: 69).*

Lulas sitat i starten av denne seksjonen bærer derfor preg av en politisk arv som går nesten hundre år tilbake i tid.

Santos (2012: 86) beskriver Brasil som «den globale aktøren som personifiserer *soft power*». Også i sammenheng med landets tilhørighet til BRIKS-landene<sup>26</sup> omtales Brasils «myke» maktprofil. BRIKS-landene utgjør nemlig ingen homogen gruppe nasjoner, og akronymet skjuler blant annet det faktum at landenes militærressurser varierer i størrelse. Som en konsekvens av dette er også BRIKS-landenes individuelle mulighet til å påvirke viktige globale spørsmål, svært forskjellig (Bertonha, 2010: 108). Det er særlig i sammenligning med Russland, Kina og India at Brasil skiller seg ut med begrenset militær kapasitet. Ikke bare mangler Brasil atomvåpen, men også når det kommer til antall soldater, er Brasils hær betydelig mye mindre med sine 300 000 menn (Santos, 2012: 81). Mens Russland, Kina og India har nok militær slagkraft til å kunne true sine nærmeste naboer, er det ifølge Bertonha (2010: 108) heller tvilsomt at Brasil har ressursene til å gjøre det samme i sin region. Også Trinkunas mener dette, og skriver at selv om Brasils forsvarsbudsjett utgjør over halvparten av Latin Amerikas totale forsvarsutgifter, er ikke den brasilianske hæren i stand til å utføre større operasjoner utenfor landets grenser (2015: 2). Basert på den begrensede militære kapasiteten passer ikke Brasil inn i en tradisjonell definisjon av hva en stormakt er (Dauvergne og Farias, 2012: 905). Det hører med til historien at Sør-Amerika tradisjonelt sett har vært en fredelig region hva angår mellomstatlig krig. Brasil har ikke vært i krig med sine naboer på over hundre år, og sist gang brasiliansk hær og marine var betydelig involvert i en konflikt, var under 2. verdenskrig (Sotero og Armijo, 2007: 65). På grunn av fraværet av krig i Sør-Amerika, har makt et «mykere» uttrykk her enn i mange andre regioner (Malamud, 2011: 4), og Sotero og Armijo poengterer «[...] because contemporary Brazil has relatively few external security concerns, its leaders are free to concentrate their international profile on example and advocacy» (2007: 65).

---

<sup>26</sup> Investeringsbanken Goldman Sachs grupperte i 2001 Brasil sammen med Russland, India og Kina under betegnelsen BRIK-gruppen, og spådde at disse fire økonomiene vil ha utrangert G7-landenes økonomiske størrelse innen 2050. I ettertid har også Sør-Afrika blitt inkludert i den samme gruppen – som nå går under navnet BRIKS.

Selv om Brasil omtales som «the quintessential soft power BRIC» (Sotero og Armijo, 2007: 43), og sammenlignet med Kina, Russland og India har begrenset militær styrke, skal man ikke glemme at Brasil også innehar et arsenal av andre materielle maktressurser. Landet er tross alt verdens femte største og har verdens femte største innbyggertall. Nye definerer også økonomi som en *hard power*-ressurs (2008b: 94), og Brasil var rangert som verdens syvende største økonomi i 2014 (Trinkunas, 2015: 1). Så, selv om Brasil ikke har nok militærkapasitet til å oppnå global innflytelse, er likevel Brasils økonomi stor nok til å gi landet tyngde i internasjonale handelsforhandlinger. Størrelsen på markedet, samt Brasils eksport- og investeringskapasitet, har vist seg som effektive forhandlingskort (Malamud, 2011: 5). Likevel, poengterer Duvergne og Farias (2012: 903), er det sjelden Brasil bruker økonomiske trusler for å oppnå egne utenrikspolitiske mål.

Utfra dette kan vi argumentere for at *soft power* utgjør en viktig del av Brasils maktkapital, og at selv om Brasil på et regionalt nivå både er en militær og økonomisk stormakt, er det på et globalt nivå tydelig at Brasil ikke har mulighet til å bombe seg til status. Flere hevder derfor at det er gjennom *soft power* at landet kan posisjonere seg global stormakt - for som Higgot skriver: «Leadership is not the same as economic and military preponderance. Leadership can be intellectual and inspirational as well» (Higgot i Malamud, 2011: 4).

Neste seksjon vil ta for seg det som legger grunnlaget for et lands *soft power* – nemlig dets *soft power*-ressurser.

## **4.2 Brasilianske *soft power*-ressurser**

Det er i de senere årene gjort forsøk på å måle lands *soft power*. I *Monocles Soft Power Index* fra 2012 vurderes Brasil til plass nummer 17. Det betyr at landet har gått fire plasser frem siden 2011. Dette plasserer landet bak blant annet Storbritannia, USA, Tyskland, Frankrike, Japan og de skandinaviske landene, men foran samtlige av de andre BRIKS-landene og utviklingslandene (Institute for Government, 2013). Når man snakker om et lands *soft power*, er det nyttig å se på hvilke faktorer det er som skaper denne innflytelsen. I følge Nye hviler et lands *soft power* i all hovedsak på tre ressurser: Kultur, utenrikspolitikk og politiske verdier (2004: 11). Tradisjonelt er det brasiliansk kultur og utenrikspolitikk som har blitt nevnt som Brasils viktigste *soft power*-ressurser – og førstnevnte gjerne under fanen «samba, strand og fotball». Det at også politiske verdier kan betraktes som en *soft power*-ressurs er et

forholdsvis nytt fenomen i brasiliansk sammenheng. Hovedfokuset for denne oppgaven er *soft power* basert på politiske verdier, men jeg vil i neste seksjon kort gå gjennom en del aspekter med brasiliansk kultur og utenrikspolitikk som regnes som appellerende. Deretter vil jeg ta for meg arenaer der Brasil har fått politisk innflytelse gjennom å projisere politiske verdier, ideer og kunnskap basert på nasjonale erfaringer – før jeg til slutt vil gjøre en analyse av brasiliansk sosialpolitikk som *soft power*-ressurs.

#### **4.2.1 Kultur og utenrikspolitikk**

En viktig kilde til et lands *soft power* er dets kultur. I Brasils tilfelle har landets populærkultur bidratt til et positivt omdømme for landet. Blant annet har musikkstiler som *samba*, *bossa nova*, og i senere tid *sertanejo*, vært med på å gi Brasil prestisje som kulturnasjon (Casanova og Kassum, 2013: 8). Brazilianernes karnevalsfeiring har gjort det samme. *Capoeira* er blitt en populær sport over hele verden, og landets strandkultur og sandal-merket *Havaianas* skaper positive assosiasjoner. I tillegg er selvsagt fotball en viktig dimensjon med brasiliansk kultur, og selv om Brasil skuffet i VM på hjemmebane i 2014, beholder landet sin posisjon som den eneste nasjonen som har vunnet fem verdensmesterskap i herrefotball (Casanova og Kassum, 2013: 8). Det å avholde megaeventer som VM og OL er i seg selv en potensiell arena å øke landets prestisje og attraksjonsverdi (Cornelissen, 2010) - og til tross for forsinkelser i byggingsarbeidet, korrupsjonssaker og store nasjonale protester mot pengebruken i forkant av mesterskapet, ble fotball-VM rent arrangementsmessig regnet som en suksess. Dette er eksempler på noen områder der brasiliansk kultur har gjort seg bemerket, og dermed har bidratt til å formidle et positivt bilde av Brasil.

Også brasiliansk utenrikspolitikk har over tid blitt betraktet som legitim og moralsk. Landets internasjonale identitet som «vennlighetsland» speiler dette (Santos, 2012: 74). Brasil har levd i fredelig sameksistens med sine naboland i over hundre år og det betraktes som vennlig innstilt ovenfor Vesten (Armijo og Burges, 2010: 14). I Brasil har diplomatiet hatt forrang foran militæret i utenrikspolitiske beslutningsprosesser. Helt tilbake til Baronens av Rio Brancos tid har Brasil vært en ikke-krigførende stat og brasiliansk utenrikspolitikk har fokusert på forhandlede løsninger, multilateralisme og respekt for lovfestede prinsipper. Disse karakteristikkenes preget brasiliansk utenrikspolitikk selv under militærdiktaturet (Dauvergne og Farias, 2012: 906). Saraiva (2014: 64) nevner Brasils rolle som «brobygger» mellom land i nord og sør som en ressurs for landets *soft power* - og Brasils sør-sør-satsning kombinert

med en identitet som omfavner såkalte vestlige verdier, gir landet en spesiell posisjon på den globale arenaen. I senere år har Brasil tatt større ansvar i FNs fredsbevarende styrker, og har nå lederroller både for UNIFIL i Libanon og MINUSTAH på Haiti (Santos og Cravo, 2014). Sistnevnte eksempel viser hvordan bruk av militærressurser kan øke et lands *soft power* (Nye, 2011: 87).

Den fredelige utenrikspolitikken gjør at Brasil trolig har større muligheter til å lykkes med sin *soft power* enn for eksempel Kina og Russland, som har en mer aggressiv utenrikspolitisk opptreden. For som vi har sett i teorikapitlet poengterer Nye viktigheten av koherens mellom *soft power*-ressursene (2013).

#### **4.2.2 Politiske verdier**

Nyes *soft power*-teori har tradisjonelt blitt forbundet med den kulturelle appellen USA har i deler av verden, og også i sammenheng med markedsføringsstrategier. Likevel åpner Nyes konseptualisering av begrepet også for å bruke den i sammenhenger avskåret fra en slik markedsorientert forståelse, og heller relatert til moralsk kapital gjennom politiske verdier. Dette er fokuset for denne seksjonen.

I litteraturen som omtaler Brasils *soft power* finner vi flere eksempler på hvordan politiske verdier anses som kilder til landets *soft power*. Den viktigste *soft power*-ressursen basert på politiske verdier er trolig det faktum at Brasil er et liberalt demokrati. I kapittel 2 så hvordan FN definerte demokratiet som et universelt ideal (FN, udatert-b), og det er derfor sannsynlig at militærdiktaturets fall i 1985 hadde positiv effekt på brasiliansk *soft power* basert på politiske verdier. Blant andre Sotero og Armijo skriver at Brasils *soft power* hviler på de demokratiske institusjonene som landet innførte etter overgangen til sivil styre i 1985 (2007: 44), og de Carvalho hevder at mye av Brasils moralske kapital hviler på at landet etterlever demokratiske samfunnsprinsipper (2011: 296). Man kan derfor argumentere for at Brasils status som liberalt demokrati er selve forutsetningen for at landets politiske verdier kan skape *soft power* – dette fordi andre politiske verdiene som kan betraktes som *soft power*-ressurser er ressurser nettopp fordi de forekommer innenfor en liberaldemokratisk kontekst. Dette speiler nok en gang viktigheten av koherens.

Blant disse andre *soft power*-ressursene finner vi brasiliansk helsediplomati. Tre år etter overgangen til demokrati, kom den nye grunnloven, og i denne ble universell tilgang på



helsetjenester innskrevet som en menneskerettighet. Dette prinsippet resulterte i helsesystemet *Sistema Único de Saúde*<sup>27</sup>. Lee og Gómez skriver om hvordan globalt helsediplomati har blitt en *soft power*-ressurs for Brasil, og at dette engasjementet defineres av landets tro på universelle helsetjenester (2011). Et saksområde Brasil har gjort seg bemerket innen internasjonal helsedebatt, er knyttet til kampen for universell tilgang på medikamenter som brukes til å holde HIV-viruset i sjakk. Selv innførte Brasil i 1996 universell tilgang på disse medisinene, og basert på denne nasjonale erfaringen har Brasil vært en aktiv stemme i internasjonale debatter. Brasils nasjonale AIDS-program har vunnet flere internasjonale priser, og landets engasjement i denne saken har resultert i annerkjennelse av Brasil som en fremvoksende global aktør (da Silva, 2005, Dauvergne og Farias, 2012, Lee og Gomez, 2011). Også innen den internasjonale debatten rundt tobakk har Brasil markert seg. Da Verdens helseorganisasjons rammekonvensjon for tobakkskontroll ble vedtatt i 2003, spilte brasilianerne en sentral rolle under forhandlingene. Brasils opptreden ble ansett som legitim grunnet landets egne erfaringer med programmer for tobakkskontroll (Lee og Gomez, 2011). Lee et al. skriver at Brasil, både gjennom sin prinsippfasthet når det gjelder HIV/AIDS-spørsmål og gjennom nasjonal satsning på tobakkskontroll, har skapt et troverdig bilde av seg selv som diplomatisk leder (Lee et al., 2010). Med tanke på at kampen mot HIV/AIDS inngår i FNs tusenårsmål (FN, udatert-a), har også dette prinsippet, i likhet med demokrati, et universelt preg.

Også det å sikre en bærekraftig utvikling defineres som et tusenårsmål (FN, udatert-a), og også på denne arenaen har Brasil utmerket seg. Flere nevner derfor måten landet har etablert seg som en miljønasjon som en *soft power*-ressurs. Gjennom sitt vertskap for FNs konferanse om miljø og utvikling i 1992, og 20 år senere FN-konferansen Rio+20, gjennom å forplikte seg til å redusere landets drivhusgassutslipp med 36-39 % innen 2020, og gjennom å redusere avskogingen<sup>28</sup>, har Brasil markert seg som en viktig aktør i den globale miljødebatten. I tillegg betegnes landet som verdensledende innen fornybar energi. Samlet har dette resultert i at Brasil har posisjonert seg som en av de mer miljøbevisste fremvoksende stormaktene (Casanova og Kassum, 2013, Dauvergne og Farias, 2012, Lessa, 2010, Sotero og Armijo, 2007).

---

<sup>27</sup> *Unified Health System*

<sup>28</sup> Avskogingen økte i 2013, før den på nytt gikk ned i 2014. For mer om dette, se Regnskogfondet. 2014. *Avskogingen i Amazonas redusert med 18 prosent* [Online]. Regnskogfondet. Tilgjengelig fra: <http://www.regnskog.no/no/nyheter/nyhetsarkiv/amazonas/avskoging-i-amazonas-reduisert-med-18-prosent>.

Vi har sett at mens Brasils kultur og utenrikspolitikk har skapt positive assosiasjoner over lengre tid - også under militærdiktaturet - er flere av de politiske verdiene som betraktes som *soft power*-ressurser knyttet til Brasils status som liberalt demokrati, samt politiske satsninger som fant sted i etterkant av overgangen til sivil styre. Man kan derfor argumentere for at *soft power* basert på politiske verdier er noe forholdsvis nytt i brasiliansk sammenheng.

### 4.3 Sosialpolitikk som *soft power*-ressurs

Gjennom å betrakte brasiliansk sosialpolitikk som et uttrykk for politiske verdier vil jeg i denne seksjonen undersøke om brasiliansk sosialpolitikk oppfyller kriteriene for å kunne anses som en *soft power*-ressurs. Dette fokuset speiler oppgavens første forskningsspørsmål.

På samme måte som at det er noe nytt at de politiske verdiene Brasil formidler kan betraktes som *soft power*-ressurser for landet, er det nytt at landets sosialpolitikk skaper positiv oppmerksomhet internasjonalt. Den brasilianske diplomaten Samuel Pinheiro Guimarães skriver om hvordan fattigdom og stor sosial ulikhet var karakteristikk som lenge var forbundet med Brasil (2006). Dette narrativet har som vi har sett endret seg det siste tiåret og i denne delen av oppgaven vil jeg drøfte om brasiliansk sosialpolitikk, som et uttrykk for landets politiske verdier, kan betraktes som en *soft power*-ressurs. For å gjøre dette vil jeg ta utgangspunkt i det teoretiske rammeverket presentert i kapittel 2. Der ble det utledet et resonnement om at politiske verdier må oppfylle tre premisser for å kunne betraktes som *soft power*-ressurser. Disse premissene er:

1. De politiske verdiene må betraktes som legitime og moralske.
2. De politiske verdiene må etterleves – man må kunne vise til resultater.
3. Omverdenen må informeres om at disse legitime og moralske politiske verdiene etterleves.

I de tre neste seksjonene vil jeg punkt for punkt undersøke om brasiliansk sosialpolitikk oppfyller disse tre kriteriene

### 4.3.1 Politiske verdier må betraktes som legitime og moralske

For at politiske verdier skal kunne oversettes til en appellerende adferd, må disse anses som legitime og moralske. I første del av denne seksjonen vil jeg vise hvordan det gir mening å betrakte brasiliansk sosialpolitikk som et uttrykk for legitime og moralske politiske verdier. Jeg vil deretter vise hvordan selve *utformingen* av brasiliansk sosialpolitikk også kan betraktes som appellerende fordi den uttrykker koherens med andre tilnærmet universelle verdier.

#### Sosialpolitikk som uttrykk for legitime og moralske politiske verdier

Hva som regnes som legitimt og moralsk er sosialt konstruert, og kan derfor variere utfra aktørers verdigrunnlag. Likevel, hvis man betrakter brasiliansk sosialpolitikk som et tiltak mot fattigdom og sosial ulikhet, ser vi at dette objektivet harmonerer med FNs tusenårsmål, som blant annet har som mål å utrydde ekstrem fattigdom og sult (FN, udatert-a). Målsettingen med brasiliansk sosialpolitikk formidler derfor politiske verdier som betraktes som universelle. Også Martha Finnemore belyser det universelle aspektet med disse verdiene når hun skriver at det siden slutten av 60-tallet har det vært en etablert norm at utvikling også skal innebære inntektsfordeling og fattigdomsreduksjon – og at staten etter hvert har fått rollen som garantist for at innbyggernes grunnleggende menneskelige behov blir sørget for (1996: 90). I lys av dette virker det sannsynlig at PTs økte fokus på sosialpolitikk harmonerer med det som oppfattes som legitimt på den internasjonale arenaen. For selv om Lulas regjeringstid har blitt karakterisert som «Fernando Henrique Cardosos tredje presidentperiode» på grunn av Lulas konvensjonelle politikk (Hunter, 2011: 307), ble utviklingen av sosialprogrammer betraktet som et av Lula-regjeringens varemerker (Pereira et al., 2014). Og, i likhet med de fleste andre venstreorienterte partier som kom til makten i Latin-Amerika rundt og utover 2000-tallet, ble arbeidet for sosial likhet og omfordeling av velstand definert som en av hovedprioriteringene i PTs politiske plattform (Levitsky og Roberts, 2011: 5). Lula-administrasjonens satsning ble videreført av Dilmás, og dette speiles blant annet i slagordet Dilma-regjeringen lanserte i 2011: *Brasil – país rico é país sem pobreza* (*Brazil – a rich country is a country without poverty*) (Blog do Planalto, 2011).

Vi kan med dette anta at Brasils sosialpolitikk kan betraktes som et uttrykk for legitime og moralske politiske verdier.

## Viktigheten av koherens

Forrige seksjon viste at målsetningen med brasiliansk sosialpolitikk harmonerer med politiske verdier som betraktes som legitime og moralske, men som jeg vil vise i denne seksjonen skaper også selve *utformingen* av Brasils sosialpolitikk positiv oppmerksomhet. Dette fordi den lar seg gjennomføre innenfor rammene av en liberaløkonomisk styring. Dette underbygges av Nyes vektlegging av koherens. For å illustrere viktigheten av koherens kan det være nyttig å gjøre en sammenligning med Venezuela – som er et annet land som har opplevd stor fattigdomsreduksjon det siste tiåret, men uten å oppnå samme posisjon som foregangsland som Brasil. I lys av dette vil denne seksjonen handle om hvordan selve utformingen av brasiliansk sosialpolitikk skaper positiv oppmerksomhet internasjonalt, og dermed bidrar til å styrke dens posisjon som *soft power*-ressurs.

Venezuela har hatt stor nedgang i ekstrem fattigdom og fattigdom siden starten på 2000-tallet. I tiåret mellom 2002 og 2012 ble fattigdommen i Venezuela nærmest halvert fra 48,6 til 25,4 %.<sup>29</sup> Også gini-koeffisienten<sup>30</sup> ble redusert 0,500 til 0,290. (ECLAC, 2014, Verdensbanken, udatert). Selv om noen av de latinamerikanske landene har omfavnet de sosiale tiltakene Hugo Chávez innførte etter han kom til makten i 1998 (Reygadas og Filgueira, 2010: 184), har ikke den venezuelanske sosialpolitikken fått internasjonale annerkjennelse, slik den brasilianske sosialpolitikken har.

Det virker dermed sannsynlig at det ikke kun er det uttalte målet som reflekterer moralske og legitime politiske verdier, men at også fremgangsmåten for å oppnå dette målet reflekterer landets verdigrunnlag, og dermed vil skape forskjellige reaksjoner.

For å undersøke hvorfor Brasils tiltak mot fattigdom har gitt landet betraktelig mer annerkjennelse, kan det være nyttig å bruke Reygadas og Filgueiras kartlegging av latinamerikansk venstresides strategier for økonomisk utjevning. Forfatterne deler disse strategiene inn i tre kategorier: Radikalpopulistiske strategier, sosialdemokratiske strategier og liberale strategier (2010: 176-177). Tabellen under tar utgangspunkt i denne inndelingen.

---

<sup>29</sup> I Venezuela økte prosentandelen fattige med 6,7 prosentpoeng mellom 2012 og 2013. ECLAC tilskriver dette blant annet økt inflasjon og fall i gjennomsnittlig reallønn. For mer informasjon, se Eclac 2014. Social panorama of Latin America 2014. Santiago: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).

<sup>30</sup> Gini-koeffisienten måler inntektsforskjellen i et land, der 0 representerer perfekt likhet.

	Strategier		
	<b>Radikalpopulistisk:</b> Subsidier, priskontroll og nasjonaliseringer	<b>Sosialdemokratisk:</b> Skattereformer, universelle rettigheter og utviklingspromotering	<b>Liberal:</b> Privatiseringer og betingede kontantoverføringsprogrammer
<b>Brasil</b>	Jordreform  Økt minimumslønn	<i>Programa de Aceleração do Crescimento (Growth Acceleration Program (PAC))</i>  <i>Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (Economic and Social Development Council)</i>  Mikrofinans	<i>Programa Universidade para Todos (University for all (Prouni))</i>  <i>Bolsa Família</i> og <i>Fome Zero</i>
<b>Venezuela</b>	<i>Misiones</i>  Sentralisert kontroll av <i>Petróleos de Venezuela</i>  Nasjonaliseringer: Olje, telefon, sement, stål, kommunikasjon  Kommuneråd	Universell rettigheter knyttet til utdanning, helse og velferd  Lokale utviklingsprosjekter  Kooperativer	

**Tabell 1- Strategier for sosial inkludering brukt av latinamerikansk venstreside i regjering - Brasil og Venezuela<sup>31</sup>**

Som vi ser plasseres de venezuelanske tiltakene blant kategoriene «radikalpopulistisk» og «sosialdemokratisk», mens de brasilianske strategiene fordeles utover alle de tre kategoriene, også i den liberale. Med dette som bakgrunn virker det sannsynlig at de brasilianske tiltakene favner bredere, og i motsetning til de venezuelanske tiltakene også kan skape positiv resonans i land og organisasjoner som ikke identifiserer seg med en radikal venstreside.

Dette blir særlig tydelig hvis man gjør en sammenligning mellom tiltakene som har blitt stående som flaggskipene i den brasilianske og venezuelanske sosialpolitikken, henholdsvis *Bolsa Família* og *Misiones*-programmene. Mens *Bolsa Família* er en behovsprøvd familietrygdordning utformet som et betinget kontantoverføringsprogram (*Conditional Cash Transfer Programs (CCT)*), består *Misiones* av en rekke sosialprogrammer som blant annet omfatter skolegang, helsetilbud, bolig og ernæring. Både i det brasilianske og det venezuelanske tilfellet er disse tiltakene bare ett av flere som til sammen utgjør landets innsats mot fattigdom. En sammenligning gjøres derfor basert på den symbolske rollen *Bolsa Família*

<sup>31</sup> Basert på Reygadas og Filgueiras' modell (2010, s. 176-177)

og *Misiones* programmene har spilt for de to landenes sosialpolitikk, og i tillegg det at disse to tiltakene er de mest omtalte utenfor Brasil og Venezuela.

Tabellen viser at *Bolsa Família* er en liberal strategi. Det liberale aspektet kommer til syne gjennom programmets målrettethet (kun familier i fattigdom og ekstrem fattigdom mottar trygden) og betingede karakter (Reygadas og Filgueira, 2010: 175). Selv om grupperinger i Brasil anser PTs sosialpolitikk som radikal, befinner landets mest kjente og internasjonalt anerkjente sosialprogram seg godt innenfor liberalismens rammer. I kontrast karakteriseres *Misiones*-programmene som radikalpopulistiske av natur. I denne betegnelsen ligger det at staten aktivt intervensjonerer for å distribuere goder og utjevne sosiale ulikheter (Reygadas og Filgueira, 2010: 183-184).

Reygada og Filgueiras kategoriseringer kan være nyttig for å forstå hvorfor Verdensbanken, IMF og FN trekker frem Brasil som et eksempel på et land som har gjort noe med fattigdommen: Brasil har fått til fattigdomsreduksjon innenfor rammene av en liberal og ortodoks økonomisk styring. Blant annet Levitsky og Roberts bruker nettopp begrepet «sosialliberalisme» for å beskrive Lulas og Dilmas ideologiske posisjonering (2011: 14). Dette sosialliberalistiske utgangspunktet for sosialpolitikken treffer et bredere publikum enn Venezuelas mer radikale *Misiones*-programmer<sup>32</sup>. På mange måter speiler sammenligningen mellom *Bolsa Família* og *Misiones* de merkelappene man gjerne setter på Lula og Venezuelas tidligere president, Hugo Chávez, som presidenter. For når man snakker om latinamerikansk venstreside det siste tiåret blir ofte Lula stående igjen som personifiseringen av den moderate fløyen, mens Chávez etter hvert ble selve symbolet på den radikale delen. Man skal ikke se bort fra at den sosialpolitikken som forbindes med Lula og senere Dilma muligens vekker positive assosiasjoner også gjennom sin posisjon som en «moderat» tilnærming til fattigdomsproblemet.

Dette kan være med på å underbygge teorien om at det ikke bare er resultatene som Brasil har oppnådd som har skapt internasjonal begeistring, men at også måten fattigdomsreduksjonen

---

<sup>32</sup> Bortsett fra ideologisk uenighet med Chávez', og senere Nicolás Maduros politiske prosjekt, er det også andre aspekter med *Misiones*-programmene som trolig har vært med på å gjøre denne strategien mindre attraktiv for andre land og organisasjoner. Merkelapper som «lite bærekraftige», «assistensialistiske» og «klientelistiske» heftes ved disse programmene (Reygadas og Filgueira, 2010, Tejero, 2009, Weyland, 2011). De samme karakteristikkene har blitt brukt som kritikk også mot brasiliansk sosialpolitikk, og kanskje særlig mot *Bolsa Família*. Til tross for dette har PTs sosialpolitikk og programmet høstet mye internasjonal annerkjennelse.

har funnet sted på har betydning – det er en koherens mellom den sosialpolitiske satsningen og en liberal økonomisk modell.

### 4.3.2 Politiske verdier må etterleves

Mens forrige seksjon viste at brasiliansk sosialpolitikk kan betraktes som et uttrykk for legitime og moralske verdier, vil jeg i denne seksjonen ta for meg det andre premisset for at politiske verdier skal kunne betraktes som en *soft power*-ressurs: *De politiske verdiene må etterleves – med andre ord må man kunne vise til konkrete resultater*. Gjennom statistikk vil jeg vise at det har funnet sted en reell fattigdomsreduksjon, men samtidig poengterer jeg at Brasil fortsatt står ovenfor store sosiale problemer – noe også informantene i denne oppgaven understreker.

Tall fra ECLAC viser at antallet fattige og ekstremt fattige i Brasil har minket det siste tiåret. Prosentandelen brasilianere tilhørende segmentet «fattig» gikk ned med 19,5 prosentpoeng fra 37,5 % til 18 % mellom 2001 og 2013. Dette betyr en over en halvering i denne perioden. Prosentandelen ekstremt fattige ble redusert fra 13,2 % til 5,4 % mellom 2001 og 2012<sup>33</sup>. Parallelt med dette har gini-koeffisienten minket fra 0,639 til 0,553. (ECLAC, 2011, ECLAC, 2013, ECLAC, 2014, Verdensbanken, udatert). I tillegg til ble Brasil fjernet fra sultkartet til FNs organisasjon for mat og landbruk (FAO) i 2014 (FAO, 2014).

---

<sup>33</sup> Prosentandelen ekstremt fattige steg med 0,5 prosentpoeng mellom 2012 og 2012. I et intervju med avisen El País sier minister for sosial utvikling og kampen mot sult, Tereza Campello, at økningen i antall ekstremt fattige ligger innenfor rammene av statistisk feilmargen: Bedinelli, T. 2014. “*Nenhum dado factual poderia explicar o aumento da miséria*” [Online]. São Paulo: El País. Tilgjengelig fra: [http://brasil.elpais.com/brasil/2014/11/08/politica/1415406568\\_250325.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2014/11/08/politica/1415406568_250325.html) [Lest 21.04 2015].

Brasil			
År	Fattigdom	Ekstrem fattigdom	Gini-koeffisient
2001	37,5	13,2	0,639
2005	36,4	10,7	0,567
2009	24,9	7,0	0,576
2011	20,9	6,1	0,559
2012	18,6	5,4	0,567
2013	18,0	5,9	0,553

**Tabell 2- Gini-koeffisient, prosentandel fattige og ekstremt fattige i Brasil<sup>34</sup>**

I konkrete tall estimerer brasilianske styresmakter at 36 millioner fattige ble «løftet» ut av ekstrem fattigdom mellom 2002 og 2014 (Portal Brasil, 2014), mens 40 millioner tok steget inn i middelklassen mellom 2003 og 2011 (OECD, udatert).

Utfra slike parametere kan man argumentere for at Brasil etterlever de politiske verdiene landet hevder. Men selv om tallenes tale virker klar, er det mange aspekter med brasilianernes livssituasjon de ikke belyser<sup>35</sup>, og fremstillingen av brasiliansk sosialpolitikk som en ubetinget suksesshistorie er et sårbart narrativ. Det mest konkrete eksemplet på denne sårbarheten er muligens misnøyen som kom til syne i forbindelse med demonstrasjonene under opptakten til fotball-VM, særlig under prøve-VM i 2013. Disse protestene viste at selv om det har funnet sted en velstandsøkning i Brasil det siste tiåret, er det en utbredt oppfatning at kvaliteten på de offentlige tjenestene ikke holder mål. I lys av den store internasjonale mediedekningen Brasils sosiale problemer fikk både i forkant og under VM, kan man argumentere for at landets vertskap for VM var med på å nyansere bildet bygd opp det siste tiåret av Brasil som et land som har gjennomgått store sosiale forbedringer. Også de store demonstrasjoner i 2015 rettet mot PT og korrupsjonen i oljeselskapet *Petrobras* var med på vise verden en annen side av suksesshistorien. Nok en gang en gang blir det tydelig hvor viktig koherens er. Bildet av PT som de fattiges parti mister deler av sin troverdighet når partiet blir involvert i en enorm korrupsjonsskandale.

I tillegg er vold et stadig problem, og også dette kobles mot de sosiale forholdene i landet. Direktør i *Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome* (General

<sup>34</sup> Tall hentet fra: (ECLAC, 2011, ECLAC, 2013, ECLAC, 2014, Verdensbanken, udatert)

<sup>35</sup> For mer om den nye brasilianske middelklassen, se Gombata, M. 2013. *Brasil não tem uma "nova classe média", dizem especialistas* [Online]. Carta Capital. Tilgjengelig fra: <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/brasil-nao-tem-uma-nova-classe-media-dizem-especialistas-4653.html>.



*Coordination of International Actions against Hunger* (CGFOME)), Milton Rondó, påpeker dette:

*The social inclusion has had an impact on Brazilian image abroad, but we still have big problems with social inequality. The Gini index is getting better, but we still have a huge concentration of land. In the region we are still the 4th most unequal country. The social policies have done a lot, but for instance the situation with violence in Rio shows that there is still much to be done* (Rondó, 17.11.2014).

Også professor Lessa ved Universitetet i Brasília påpeker kontrasten mellom hvordan de sosiale endringene presenteres utad og hvordan situasjonen er i Brasil. Han argumenterer for at den internasjonale anerkjennelsen landet har fått er mer enn landet fortjener de reelle forholdene tatt i betraktning. Dette begrunner han med hvordan grensen for å tilhøre middelklassen er lagt veldig lavt, og at personer som utgjør lavere middelklasse dermed i praksis fortsatt er fattige (Lessa, 26.11.2014).

Til tross for disse problematiske aspektene, har, som vi har sett, fattigdomstallene bedret seg, og det kan derfor argumenteres for at brasiliansk sosialpolitikk oppfyller også det andre kriteriet for å kunne betraktes som en *soft power*-ressurs.

### **4.3.3 Omverdenen må informeres**

Brasiliansk sosialpolitikk synes å oppfylle de første to premissene for å kunne betraktes som en *soft power*-ressurs. Det tredje premisset spiller tilbake på de to første og innebærer at omverdenen må vite om PTs sosialpolitikk og resultatene av den – for siden *soft power* er sosialt konstruert er det i dette møtet mellom Brasil og verden rundt at *soft power* oppstår. At det tredje kriteriet oppfylles, har vi allerede sett, og dette faktum danner også på mange måter grunnlaget for denne oppgaven.

Det at Brasil har blitt en internasjonal referanse for sine fattigdomsreduserende tiltak, er den tydeligste markøren på at omverdenen er informert om PTs sosialpolitiske satsning. Verden rundt er eksponert for en historie om at det har foregått positive endringer i Brasil det siste tiåret. Eksemplene på positiv oppmerksomhet og anerkjennelse for brasiliansk sosialpolitikk er mange. *The Economist* hadde i 2008 følgende overskrift på en reportasje om *Bolsa Família*: «Happy family: An anti-poverty scheme invented in Latin America is winning

converts worldwide» (Economist, 2008). Magdy Martínez-Solimán<sup>36</sup> i UNDPs sier følgende om hvordan Brasil praktisk talt har oppfylt FNs tusenårsmål i løpet av mindre enn én generasjon: «Isso é extraordinariamente difícil de fazer, mas foi feito; foi feito no Brasil e é um grande êxito para o País e é um grande êxito para o mundo»<sup>37</sup> (Blog do Planalto, 2014). Videre vant *Bolsa Família* i 2013 *The International Social Security Associations* (ISSA) pris «ISSA Award for Outstanding Achievement in Social Security». Om pristildelingen sier ISSAs president, Errol Frank Stoové, følgende:

*The Award recognizes the unique success of Bolsa Família, which has helped alleviate poverty amongst the poorest families in Brazil and has boosted education and health for their children* (The International Social Security Association, 2013).

En annen viktig milepæl for brasiliansk sosialpolitikk var da FAO fjernet landet fra sitt sultkart i 2014 (FAO, 2014).

Til tross for den store oppmerksomheten Brasil har fått for sin sosialpolitikk det siste tiåret, har Brasils internasjonale synlighet minket fra Lula til Dilma som president. Stuenkel forklarer dette både med fordelaktige internasjonale forhold under Lulas tid som president, og det faktum at Dilma har en mer innadventt politisk profil enn sin forgjengers svært aktive utenrikspolitikk (2014). I tillegg skyldes Brasils reduserte synlighet personlighetsmessige aspekter ved de to presidentene. Der Lula av mange blir beskrevet som svært karismatisk og utadventt, har ikke Dilma den samme appellen hverken innenriks eller internasjonalt (Ristovic, 2012). Disse aspektene speiler muligens også hvordan brasiliansk sosialpolitikk formidles globalt. Lulas person var sterkt knyttet både til den mer ambisiøse utenrikspolitikken og den sosialpolitiske satsning, og det er mulig å se for seg at hans fratredelse som president var med på å ta bort noe av gløden fra den internasjonale formidlingen av den brasilianske modellen.

## 4.4 Diskusjon

Målet med dette kapitlet har vært å undersøke om brasiliansk sosialpolitikk kan betraktes som en *soft power*-ressurs. Ved å bruke de tre kriteriene utledet i seksjon 2.4.1 på empirien i denne oppgaven, vil jeg argumentere for at brasiliansk sosialpolitikk oppfyller kravene til å kunne

---

<sup>36</sup> UNDPs Assistant Administrator and Director of the Bureau for Policy and Programme Support

<sup>37</sup> Magdy Martínez-Solimán: «Dette er ekstremt vanskelig å få til, men det ble gjort: Det ble gjort i Brasil, og er en stor seier for Brasil, og en stor seier for verden»

betraktes som en kilde til *soft power*. Men som jeg vil komme tilbake til senere i denne seksjonen, gjør *soft power*-potensialet seg gjeldene hovedsakelig i Brasils sør-sør-relasjoner. Jeg starter med en kort oppsummering av de tre foregående seksjonene.

Seksjon 4.3.1 viste at brasiliansk sosialpolitikk kan betraktes som et uttrykk for legitime og moralske verdier. Dette fordi det eksisterer en internasjonal konsensus om at tiltak for å redusere fattigdom og sosial ulikhet er moralsk og legitimt. Videre viste denne seksjonen at også måten brasiliansk sosialpolitikken lar seg gjennomføre innenfor rammene av en liberal økonomisk styring resulterer i positiv resonans internasjonalt.

I seksjon 4.3.2 fremkom det at til tross for at fremstillingen av brasiliansk sosialpolitikk som en ubetinget suksesshistorie er et sårbart narrativ, viser statistikk at fattigdommen i Brasil ble over halvert i løpet av tiåret PT har sittet i regjering. Brasilianske myndigheters satsning på sosialpolitikk har dermed gitt konkrete resultater.

Utfra Brasils posisjon som referanseland i den globale diskursen om fattigdomsreduksjon, viste seksjon 4.3.2 at omverdenen er oppmerksom på utviklingen som har funnet sted det siste tiåret.

Basert på dette resonnementet kan man anta at brasiliansk sosialpolitikk oppfyller de tre kriteriene utledet i seksjon 2.4.1 for at politiske verdier skal kunne betraktes som *soft power*-ressurser.

Dette kapitlet har likevel vist at det er flere aspekter som gjør fremstillingen brasiliansk sosialpolitikk som en ubetinget suksesshistorie til et sårbart narrativ. Denne sårbarheten kommer til syne på flere måter, men det tydeligste eksemplet på misnøyen som fortsatt eksisterer i Brasil, var nok de store demonstrasjonene i juli 2013 og våren 2015. I tillegg er Brasil fortsatt et av landene i regionen med størst sosial ulikhet, og også landets store voldsproblematikk ses i relasjon til fattigdom og sosial ulikhet. Dessuten gjør dystre økonomiske utsikter det lite sannsynlig at fattigdomsreduksjonen kan fortsette i samme tempo. Et annet aspekt som kan være med på å svekke Brasils posisjon som referanseland er at Dilma har mindre internasjonal tilstedeværelse og appell enn Lula hadde. Dette gir seg til kjenne både i personlige egenskaper og politiske prioriteringer (Stuenkel, 2014). Risticovic skriver om følgende om sammenhengen mellom Lula og landets *soft power*: «[...] maybe the soft power of Brazil wasn't so much about the country, but more about Lula» (2012).

Til tross for disse aspektene, så har Brasil allerede blitt et referanseland når det kommer til fattigdomsreduksjon og mye taler for at sosialpolitikk har et potensiale som *soft power*-ressurs. Også noen av aktørene intervjuet i denne oppgaven påpeker en sammenheng mellom brasiliansk sosialpolitikk og *soft power*. Den brasilianske diplomaten Liliam Chagas ved Brasils ambassade i London sier:

*The social policies that were put to work made up positive stories and generated a sense that Brazil was moving in the right direction, the State was tackling a serious problem with sound and innovative public policy and they were being "read" as being a good thing for Brazil. It certainly had an impact on the way the country was perceived. For a change, something very positive was making the headlines (Chagas, 26.03.2015).*<sup>38</sup>

Og på spørsmål om sosialpolitikken kan betraktes som en *soft power*-ressurs, svarer Chagas:

*Definitively. If we take Joseph's Nye notion that soft power is when you get others to follow your steps solely by influence and not by coercion, the Brazilian Government firm determination to put an end to poverty, and succeeding in a remarkable manner, is "good governance" that others can and are applying elsewhere. This is soft power in the making (Chagas, 26.03.2015).*

Gláucio José Nogueira Veloso som er direktør for internasjonale medierelasjoner i *Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República*<sup>39</sup> (SECOM) sier:

*In the western society we seem to have a consensus on most moral issues – what is good and what is bad. Is it a good thing to have a population in poverty? - It is not. Is it good to have a policy to help them? - Yes it is good. People know what is good and what is bad [...] A farmer in Europe that reads that the Brazilian government has lifted 42 million people out of poverty, will say that this is good, and he will have a positive impression on what's happening in Brazil. This is soft power (Veloso, 30.10.2014).*

Vi ser her hvordan Veloso kobler fattigdomsreduksjonen til moralske spørsmål, noe som igjen reflekterer teoriens vektlegging av at politiske verdier må betraktes som legitime og moralske for å kunne oversettes til en appellerende adferd.

Også i litteraturen finner vi flere eksempler på forfattere som betegner «den brasilianske modellen» som kilde til *soft power*. Blant andre Casanova og Kassum skriver: «[...] the first source of Brazil's attractiveness is the dynamism and performance of its economic development model» (Casanova og Kassum, 2013: 5). De kaller utviklingsmodellen for

---

<sup>38</sup> Liliam Chagas presiserer at dette er hennes personlige meninger og at disse ikke nødvendigvis reflekterer synspunktet til Itamaraty.

<sup>39</sup> Secretariat of Social Communication of the Presidency of Brazil

«Brasília Consensus» og i dette legger de at Brasil har kombinert økonomisk vekst med sosial inkludering. Trinkunas er enig og skriver:

*[...] Brazil provides an attractive narrative of economic growth with a strong state and a growing degree of social inclusion. As Brazil has substantially consolidated its democracy over the past three decades, its political success story contributes to its prestige in international and regional forums (2015: 2).*

Saraiva påpeker hvordan andre land kan dra nytte av Brasils erfaringer: «The success of Brazil's socioeconomic model during the Lula administration prompted its adoption in other countries, encouraged both by example and by technical assistance» (2014: 66). Også Santos hevder dette når han sier at Brasil fremstår som en rollemodell for andre når det gjelder utviklingsløp (Santos, 2012: 74).

Måten Saraiva og Santos påpeker at andre land kan lære av Brasils erfaringer, understreker et viktig poeng med brasiliansk sosialpolitikk som *soft power*-ressurs. For selv om det teoretisk gir mening å betrakte sosialpolitikken som en *soft power*-ressurs, er det trolig kun ovenfor en begrenset gruppe land denne politikken har et *soft power*-potensiale – og dette er i Brasils møte med utviklingsland. Neste seksjon vil drøfte om dette.

## **Brasils «publikum»**

Vi har slått fast at kampen mot fattigdom anses som en universell verdi. Det er derfor lite sannsynlig at sosialpolitikken vekker avsky hos mange utenfor Brasil. Men en annen mulighet er at politiske verdier kun vekker likegyldighet. Dette er også tilfellet for sosialpolitikk som *soft power*-ressurs. For det er trolig mange aktører som ikke anser økt sosial inkludering som et aspekt som påvirker deres relasjon til Brasil. Har det for eksempel noe å si for Kina, USA og Russland at Brasil har redusert fattigdommen i landet? Historien har vist at alle disse tre nasjonene tradisjonelt lar sine utenrikspolitiske relasjoner heller styres av maktpolitiske forhold enn om et land utmerker seg med sosiale tiltak.

Det virker mer sannsynlig at Brasils sosialpolitikk kan betraktes som en *soft power*-ressurs blant utviklingsland. Grunnen til dette finner vi i teorien, for som Nye skriver:

*A country may obtain the outcomes it wants in world politics because other countries want to follow it, admiring its values, emulating its example, and/or aspiring to its level of prosperity and openness (2008b: 94).*

Nye påpeker dermed at *soft power* oppstår når andre land beundrer dets verdier, etterlignes det eksempel eller ønsker dets velstandsnivå. Siden det i denne casen er sosialpolitikk som analyseres som *soft power-ressurs*, er det naturlig at det ikke er rike og allerede utviklede land som ønsker å følge Brasils utviklingseksempel. Det er heller sannsynlig at sosialpolitikken hovedsakelig vil fungere som *soft power-ressurs* i møte med utviklingsland – det vil si land som selv opplever lignende utfordringer knyttet til utvikling som Brasil sto ovenfor noen tiår tilbake<sup>40</sup> <sup>41</sup>. Det er derfor hovedsakelig innen Brasils sør-sør-relasjoner at brasiliansk sosialpolitikk kan betraktes som en *soft power-ressurs*.

I lys av dette er det faktum at FAO og Verdensbanken (FAO, 2015, Verdensbanken, 2014) påpeker at andre land i utvikling kan lære av Brasils eksempel, viktig for sosialpolitikken *soft power*-potensiale.

#### 4.4.1 Oppsummering

Ved å ta utgangspunkt i det teoretiske rammeverket presentert i seksjon 2.4.1 har jeg i dette kapitlet argumentert for at brasiliansk sosialpolitikk kan betraktes som en *soft power-ressurs*. For det første er en mer ambisiøs sosialpolitikk et uttrykk for politiske verdier som oppfattes som moralske og legitime. For det andre viser Brasil at landet etterlever disse verdiene gjennom konkrete resultater, og for det tredje er det en internasjonal bevissthet rundt det faktum at Brasil har sosial inkludering som en politisk prioritering og at dette har medført resultater.

Til tross for at det analytisk og teoretisk gir mening å betrakte brasiliansk sosialpolitikk som en *soft power-ressurs*, er det trolig kun blant en begrenset gruppe land at dette potensialet kommer til uttrykk. For som man kan utlede av Nyes konseptualiseringer er det i Brasils møte

---

<sup>40</sup> Man kan også se for seg at rike nasjoner, som for eksempel de skandinaviske landene, kan la seg fenge av en «velferdsstat light». Blant annet tidligere utviklingsminister Heikki Holmås har omtalt brasiliansk sosialpolitikk i positive ordelag, og dratt paralleller mellom den norske folketrygdordningen og Bolsa Família (Holmås, 2013). Men det er likevel lite trolig at dette i stor grad skulle påvirke Norges relasjon til Brasil.

<sup>41</sup> Selv om brasiliansk sosialpolitikks *soft power*-potensiale kommer til syne hovedsakelig i Brasils møte med utviklingsland, kan man også se for seg at budskapet om redusert fattigdom også treffer rike land, men dog ikke i et *soft power*-perspektiv. Dette fordi parallelt med at det sendes ut et budskap om at Brasil gjør noe med fattighedsproblematikken, formidles det også at landet har en voksende og kjøpesterk middelklasse. For som professor Antônio Lessa ved Universitet i Brasília sier, er det viktig for Brasil å fokusere på en økende middelklasse for å tiltrekke seg utenlandsinvesteringer og vise at landet er et attraktivt marked (Lessa, 26.11.2014). Med tanke på at norske næringslivsinteresser hovedsakelig operer i innenfor sektorer i Brasil som ikke er direkte knyttet til en kjøpesterk middelklasse, er trolig dette budskapet mindre relevant også for Norge.

med land som er mindre utviklet at sosialpolitikken som *soft power*-ressurs kan gi avkastning - dette fordi utviklingsland ser opp til Brasils eksempel og kan lære av deres erfaringer.

Med dette som grunnlag vil jeg konkludere med at brasiliansk sosialpolitikk kan betraktes som en *soft power*-ressurs innenfor Brasils sør-sør-relasjoner.

\*\*\*

Relasjonen mellom brasiliansk sosialpolitikk og Brasils kontakt med land i sør vil fortsette å være tema også i det kommende kapitlet, der jeg vil undersøke om Brasil også *selv* formidler egen sosialpolitikk og resultatene av denne.

## 5 Sosialpolitikk som utenrikspolitikk

I dette kapitlet vil jeg drøfte oppgavens andre forskningsspørsmål: *Bruker brasilianske myndigheter landets sosialpolitikk i sin kommunikasjon med andre land?* Dette spørsmålet tar opp igjen tematikken fra forrige kapittel, der jeg gjennom å anvende de tre kriteriene utledet av Nyes konseptualisering av *soft power*, viste at brasiliansk sosialpolitikk har et potensiale som *soft power*-ressurs. I dette kapitlet vil jeg fortsette å fokusere på det tredje premisset som fastslår at *omverdenen må informeres om at de moralske og legitime politiske verdiene etterleves*. Jeg har allerede argumentert for at dette kriteriet oppfylles gjennom å vise til den internasjonale oppmerksomheten Brasil har fått for sin innsats mot fattigdom og sosial ulikhet. Men er det slik at denne oppmerksomheten kun kommer utenfra, eller formidler også Brasil *selv* egen sosialpolitikk og resultatene av denne i internasjonale settinger? For å si noe om dette har jeg studert Brasils taler i FNs generalforsamling, og *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fomes*<sup>42</sup> internasjonale engasjement.

Noen land bygger deler av sin internasjonale identitet på et narrativ om en velutviklet sosialpolitikk. Det mest åpenbare eksemplet på dette er Sverige og Norge, som sammen med de andre nordiske landene er kjent verden over for det Esping-Andersen (1990) omtaler som det sosialdemokratiske velferdssystemet – også kjent under navnet «Den nordiske modellen». I dette kapitlet skal jeg se på om man kan finne en lignende tendens i Brasils kommunikasjon med andre land.

Siden *soft power* er sosialt konstruert, må omverdenen være klar over at brasilianske myndigheter har sosialpolitikk høyt på sin politiske agenda og at satsningen har ført til konkrete forbedringer for det brasilianske folket, for at dette skal kunne tolkes som en appellerende adferd. Formidlingen av dette kan finne sted uten at brasilianske myndigheter er involvert i å forme informasjonsstrømmen - men gjennom en naturlig projisering der media, FN-instanser, IMF, Verdensbanken og NGOer rapporterer om hva som foregår i Brasil. I tillegg har brasilianske myndigheter arenaer der de selv har muligheten til å fortelle verden om sine sosialprogrammer og resultatene av disse. Carvalho de Lorenzo (2013: 398) skriver at den internasjonale projiseringen av Brasils sosialpolitikk har foregått blant annet gjennom diplomatiske forum, utviklingssamarbeid, og gjennom spredningen av akademiske studier.

---

<sup>42</sup> Ministry of Social Development and Fight against Hunger



De to arenaene jeg har valgt å kartlegge, korresponderer delvis med Carvalho de Lorenzos forslag - FNs generalforsamling er et av verdens mest omtalte diplomatiske forum, mens *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fomes* internasjonale arbeid også omfatter utviklingssamarbeid gjennom deres partnerskap med *Agência Brasileira de Cooperação*<sup>43</sup>.

Grunnen til at jeg har valgt å studere Brasils taler under åpningsdebatten i FNs generalforsamlingen, er at dette diplomatiske forumet fungerer som et utstillingsvindu for medlemslandene - for med hele verdens oppmerksomhet rettet mot seg, er det naturlig at man ønsker å gi et positivt bilde av landet sitt. Det er derfor sannsynlig at skulle brasilianske myndigheter snakke om egen sosialpolitikk og resultatene av denne, ville de gjøre det nettopp her.

*Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome* (MDS) er departementet for sosial utvikling og kamp mot sult. Deres internasjonale engasjement er interessant å undersøke fordi MDS er sentral i koordineringen av flere av Brasils mest kjente og anerkjente sosialprogrammer.

I tillegg representerer disse to arenaene to forskjellige måter å formidle den endringen som har funnet sted i Brasil det siste tiåret. Mens Brasils taler til FN dreier seg om en verbal overlevering av et narrativ, handler MDS' internasjonale satsning i stor grad om formidling av kompetanse og kunnskap.

Jeg starter dette kapitlet med å analysere Brasils taler i FNs generalforsamling. Her vil jeg vise hvordan sosialpolitikk er et velbrukt tema i Lula og Dilmás taler. I seksjon 5.1.1 tar jeg for meg forskjellen i vektleggingen av sosiale spørsmål i talene til Cardoso-administrasjonen og PT-regjeringene. Seksjon 5.1.2 vil mer detaljert belyse *hvordan* Lula og Dilma snakker om egen sosialpolitikk.

Del to av kapitlet tar for seg MDS internasjonale arbeid. Her vil jeg dele deres aktivitet i tre kategorier – og seksjon 5.2.1 vil ta for seg MDS som vertskap og deltager på internasjonale konferanser og seminarer, seksjon 5.2.2 vil omhandle brasiliansk utviklingssamarbeid der

---

<sup>43</sup> *Brazilian Cooperation Agency.*

MDS opptrer som partner, og seksjon 5.2.3 handler om MDS' online-satsning *Iniciativa Brasileira de Aprendizagem por um Mundo sem Pobreza*<sup>44</sup>,

Funnene fra seksjon 5.1 og 5.2 vil inngå i en diskusjon i seksjon 5.3. Her vil jeg drøfte hvordan Brasil faktisk bruker sosialpolitikken i din kommunikasjon med andre land, samt belyse om denne kommunikasjonen er passiv eller aktiv. Dette utfra om Brasil svarer på en etterspørsel fra land som vil lære av deres erfaringer eller om de uten oppfordring formidler sosialpolitikken. Jeg vil også klare definere hvem som er «publikum» for Brasils budskap. Denne tematikken speiler forrige kapittels fokus på Brasils sør-sør-kontakt.

## 5.1 Brasils taler i FNs generalforsamling

Denne delen av kapitlet vil omhandle Brasils taler i FNs generalforsamling. Målet er å illustrere hvordan Brasil bruker sosialpolitikken i sin kommunikasjon med andre land.

FN hadde sin første generalforsamling i 1946, og siden dette har medlemslandene møttes årlig. Under generaldebatten får statslederne fra alle FNs medlemsland taletid - og først ut av disse er Brasil (FN, udatert-c). Kildene til denne seksjonen bygger på de 20 talene som har blitt holdt av Brasil i FNs generalforsamling siden Fernando Henrique Cardoso kom til makten i 1995, via Lulas presidentperiode (2003-2011) og frem til Dilma holdt sin fjerde tale i september 2014. Siden fokuset for denne oppgaven er rettet mot brasiliansk sosialpolitikk i PTs regjeringsperiode, har jeg lagt størst vekt på de 12 talene som har blitt holdt under Lula og Dilmas administrasjoner.

I seksjon 5.1.1 vil jeg undersøke hvordan tematikken i talene endret seg fra Cardosos presidentperiode til de to presidentene fra PT. Dette er interessant fordi man kan anta at det som snakkes om i disse talene speiler hvilket bilde statslederne ønsker å gi av egen politikk. Jeg har i dette øyemed gjort en kvantitativ innholdsanalyse av de tre presidentenes taler der jeg kartlegger bruken av ord som gjerne dukker opp i en diskurs knyttet til sosialpolitikk.

I seksjon 5.1.2 vil jeg studere nærmere *hvordan* brasiliansk sosialpolitikk blir presentert i løpet av Lulas og Dilmas tid som statsledere – for hva er det egentlig som blir sagt om sosialpolitikken og resultatene av den? Dette besvares gjennom en kvalitativ innholdsanalyse.

---

<sup>44</sup> *The Brazil Learning Initiative for a World without Poverty*

### 5.1.1 Sosiale spørsmål – noe nytt?

I denne seksjonen vil jeg se på hvordan tematikken i Brasils FN-taler har endret seg fra Cardosos tid, og frem til Lula og Dilma.

Det kan først være interessant å merke seg *hvem* som holder talene. For i løpet av Cardosos presidentperiode (1995-2002) ble kun én av talene holdt av presidenten selv. De resterende var det hans utenriksministre Luiz Felipe Lampreia og Celso Lafer som holdt, henholdsvis seks ganger og én gang hver. Lula holdt derimot seks av åtte taler selv, mens utenriksminister Celso Amorim hadde dette ansvaret i 2005 og 2010. Dilma har holdt alle de fire talene selv. Dette kan tyde på at de to sistnevnte presidentene har ansett generaldebatten som en viktigere arena enn Cardoso gjorde.

Målet med å sammenligne talene holdt i løpet av Cardosos regjeringstid med de som ble holdt under PTs administrasjon, er å kunne si noe om det har funnet sted en endring i tematikken de tre presidentene vektlegger. Rent intuitiv kan man anta dette, siden utfordringene de forskjellige har stått ovenfor har endret seg. Den brasilianske diplomaten Luiz Felipe de Seixas Corrêa, påpeker dette i boken «Brazil in the United Nations, 1946 – 2011». Han oppsummerer talene fra Cardosos tid på følgende måte:

*In the speeches of the period of President Fernando Henrique's Administration there is special insistence on the themes of globalization, economic and commercial opening, general economic liberalization, the great risks associated with the volatility of capital movements and the need to reform the institutions of Bretton Woods. There are also extensive references to the issue of disarmament (Corrêa, 2013: 30).*

Om talene i etterfølgerens periode skriver Corrêa dette:

*The speeches of President Lula's Administration, in turn, display a greater emphasis on the themes of social justice, with stress on the programs implemented by the Government in the social arena as a matrix for global projects. Issues related to the "war on hunger and poverty" prevail over formulations linked to macroeconomic stability and the volatility of the international financial markets (Corrêa, 2013: 30).*

Ifølge Corrêa ble det altså i Cardosos presidentperiode hovedsakelig lagt vekt på økonomiske spørsmål, og da gjerne innenfor en liberal ramme. Dette stemmer godt overens med det som har blitt stående igjen som merkelapper på Cardoso-administrasjonen og også preget presidentens ettermæle, nemlig hans fokus på å stabilisere den brasilianske økonomien gjennom *Plano Real*. I kontrast til dette sier Corrêa at Lula-administrasjonens taler bærer preg

av sosiale spørsmål, og hvordan sosialprogrammene hans regjering implementerte også kan overføres til andre land. Også i dette tilfellet synes innholdet i talene til å harmonere med det som ble har blitt ansett som en av hovedprioriteringene for Lula – nemlig kampen mot sult og fattigdom.

Med bakgrunn i Corrêas analyse av talene fra 1995 og frem til 2010, ser vi at det skjedd en endring i hva de brasilianske presidentene vektlegger, men det kan også være interessant å illustrere dette på en mer kvantitativ måte. For å gjøre dette har jeg gjort noen enkle ordsøk i talene fra de tre presidentenes regjeringstid. Med disse søkene har jeg kartlagt hvor mange ganger visse ord nevnes. Søkeordene er ord som ofte dukker opp i diskursen rundt sosiale spørsmål. Jeg mener dette kan være med på underbygge den analysen jeg allerede har presentert gjennom Corrêas sitater.

Når det gjelder talene gjort i Cardosos presidentperiode er disse hentet fra boken «Brazil in the United Nations, 1946 – 2011» (Corrêa, 2013). Talene fra Lula og Dilmás administrasjoner er hentet fra FNs hjemmesider, med unntak av Lulas tale fra 2003, som er hentet fra nevnte bok. Det er i begge tilfeller snakk om oversatte taler, og jeg har observert at oversettelsen tidvis varier mellom fra de to kildene. Det vil derfor være mulig å komme frem til litt ulike resultater utfra hvilken oversettelse man bruker. I tillegg må det tas hensyn til at Dilma-administrasjonen bare har holdt halvparten så mange taler som sine to forgjengere. Til tross for disse forbeholdene, mener jeg tabellen kan gi et inntrykk av hvordan bruken av de forskjellige ordene fordeler seg mellom de tre presidentene. Resultatet er fremstilt skjematisk nedenfor, og etterfølges av en kort kommentar om funnene.

	<b>Cardoso</b> 1995-2002 (Åtte taler)	<b>Lula</b> 2003-2010 (Åtte taler)	<b>Dilma</b> 2011-2014 (Fire taler)
<b>Poverty</b>	7	37	21
<b>Hunger</b>	0	46	4
<b>Social</b>	31	54	26
<b>Social justice</b>	6	9	1
<b>Social inclusion</b>	0	3	5
<b>Social policy/policies</b>	0	3	3
<b>Social development</b>	5	4	0
<b>Social inequality</b>	0	1	3

**Tabell 3: Forekomst av ord relatert til sosialpolitikk i Brasils taler, FNs generalforsamling 1995-2014.**

Vi ser at «poverty» er et ord som har blitt brukt betraktelig mye mer i talene under Lula og Dilmas administrasjoner – henholdsvis 37 og 21 ganger hver, mens det i Cardosos periode ble brukt kun syv ganger. Dette kan være med å speile hvordan PT hadde kampen mot fattigdom høyt på den politiske agendaen og også projiserer dette gjennom talene.

Også resultatene for ordet «hunger», gir en pekepinn om et det er et markant skille mellom tematikken i Cardosos taler og talene som ble holdt under Lula og Dilma. Mens dette ordet ble nevnt hele 38 ganger i Lulas presidentperiode, ble det altså ikke ble nevnt i det hele tatt i Cardosos periode, og kun fire ganger av Dilma. Dette stemmer overens med måten Lula helt fra starten hadde Brasils og verdens sultproblematikk som ett av sitt hovedfokus, og allerede i sin første tale i FNs generalforsamling omtaler *Programa Fome Zero (Zero Hunger Program)*. Dilma bruker ordet «hunger» fire ganger, og én av gangene var da hun i september 2014 kunne fortelle at FNs organisasjon for mat og landbruk (FAO) få dager før hadde fjernet Brasil fra sitt sultkart.

Samtidig som resultatene av disse to søkeordene kan være med på å illustrere at det har vært et nytt fokus i disse talene etter at PT kommer til makten, er det viktig å nevne at vektleggingen av utvikling som konsept ikke er noe nytt i brasiliansk utenrikspolitiske diskurs. Dauvergne og Faria (2012: 907) skriver om hvordan utvikling har vært et fokus for landets utenrikspolitikk siden starten på 60-tallet, og at også Cardoso, særlig i sin andre presidentperiode, mer aktivt brukte en slik diskurs. Et søk på ordet «social» kan være med på å illustrere dette. Resultatet for dette ordet viser et mindre skille mellom Cardoso-administrasjonen, og Lula og Dilmis, i forhold til ordene «poverty» og «hunger». Videre ser

vi at det i perioden 1995-2002 blir snakket om «social justice» seks ganger, og «social development» fem ganger. Dette er med på å illustrere at det også i Cardosos periode ble tatt opp sosial tematikk. Likevel, går man inn i Cardoso-administrasjonens taler og ser på hvilken kontekst disse ordenen opptrer, så ser man at sosiale spørsmål gjerne nevnes i sammenhenger der hovedfokuset ikke sosiale spørsmål i seg selv, men heller temaer som økonomisk stabilisering og liberalisering, ytringsfrihet og demokrati. Så der Cardoso-administrasjonen nærmest nevner denne tematikken i bisetninger, har Lula og Dilma i sine taler viet hele seksjoner til sosiale spørsmål. I sum mener jeg derfor at resultatene av ordsøkene underbygger Corrêas analyse.

### 5.1.2 Hva snakker Lula og Dilma egentlig om?

Vi har sett at det har skjedd en endring i tematikken i talene fra Cardosos tid og frem til Lula og Dilmas presidentperiode, og at PT-administrasjonene faktisk snakker om sosialpolitikken sin i FNs generalforsamling. I den kommende seksjonen skal vi se nærmere på innholdet i Lula og Dilmas taler - for hva er de sier om egen sosialpolitikk? Nok en gang, går vi tilbake til det tredje premisset for at politiske verdier skal kunne betraktes som en *soft power*-ressurs, *omverdenen må informeres om at de moralske og legitime politiske verdiene etterleves*, ser vi at fra et *soft power*-perspektiv er det ikke tilstrekkelig å kun formidle moralske og legitime verdier – man må også vise til resultater. Derfor er det interessant også å undersøke om Lula og Dilma nevner konkrete forbedringer i det brasilianske samfunnet i sammenheng med sin sosialpolitikk. For å si noe om dette, vil jeg gjennom en kvalitativ innholdsanalyse presentere sitater hentet fra talene som ble holdt mellom 2003 og 2014.

Lula overtok som president etter Cardoso 1. januar 2003. I september samme år holdt han sin første tale for FNs generalforsamling, og allerede her vektlegger han den nye regjeringens sosiale agenda når han sier: «In Brazil we are engaged in setting up a new framework that balances economic stability and social inclusion» (da Silva, 2003). Senere i samme tale kommer han tilbake til dette temaet, og nevner spesifikt sosialprogrammet *Fome Zero* (*Zero Hunger Program*):

*[...] we must strive to cope with the need for food, jobs, education and health services for millions of Brazilians living below the poverty line. We are committed to bringing about major social reform in the country. Hunger is the most dramatic and urgent expression of a structural imbalance requiring correction through integrated policies that foster full*

*citizenship. That is why I launched the “zero hunger” program in Brazil. It seeks to eradicate hunger and its root causes in the shortest possible time by promoting major solidarity and wide-ranging program bringing together Government, civil society and the private sector* (da Silva, 2003).

2004 og 2005 er de to årene Lula-administrasjonen snakker minst om sosiale spørsmål knyttet til Brasil. Tematikken vektlegges fortsatt, men da mer i et mer globalt nivå (Amorim, 2005, da Silva, 2004), og om seg selv sier Lula følgende: “I have a life-long commitment to those silenced by inequality, hunger and hopelessness” (2004). I 2006 snakker Lula nok en gang om sitt eget land, og dette året presenteres i tillegg konkrete resultater. Også familietrygdordningen *Bolsa Família* nevnes for første gang:

*The standard of living of Brazilians has improved. Employment and income have grown. The purchasing power of the minimum wage has increased. Our resources are scarce, but even so we have achieved surprising results. The 'Family Stipend', at the core of our 'Zero Hunger' program, assures a basic income to over 11 million Brazilian families* (da Silva, 2006).

Vi ser altså en endring i 2006, for fra og med dette året begynner Lula å prate om konkrete resultater, og av de resterende åtte talene er det kun i 2009 at spesifikke tall ikke omtales. Det er selvsagt helt naturlig å nevne positive resultater når disse begynner å manifestere seg, men fra et *soft power*-perspektiv har dette funnet likevel en interesse fordi det harmonerer godt med Nyes premiss om at politiske verdier må etterleves for å kunne resultere i *soft power*.

Når det gjelder de konkrete resultatene som nevnes, vil vi gjennom de kommende sitatene se at det gjøres en distinksjon mellom antallet brasilianere som ikke lenger står ovenfor sultproblematikk, antallet som har tatt steget ut av ekstrem fattigdom, og antallet som har blitt en del av middelklassen. I 2007 sier Lula følgende:

*We have honored our commitment to “zero hunger” by sweeping away that scourge from the lives of over 45 million people. We achieved the first Millennium Development Goal 10 years ahead of schedule, cutting extreme poverty in our country by more than half. In the past two years, over 5 million Brazilians have been freed from extreme poverty* (da Silva, 2007).

Vi ser her hvordan Lula nevner FNs tusenårs mål, og på denne måten viser hvordan Brasil etterfølger en universell målsetning.

I 2008 følger han opp med å referere til flere resultater:

*Our Government and society have taken decisive steps to transform the lives of Brazilians, creating nearly 10 million formal jobs, distributing income and wealth, improving public services, lifting 9 million people out of extreme poverty, and bringing another 20 million into the middle class (da Silva, 2008).*

Og senere i samme tale: “I am proud to state that Brazil is overcoming hunger and poverty” (da Silva, 2008).

I 2009 nevner ikke Lula spesifikke tall på hvor mange som har tatt steget opp i klassene, men han snakker om landets sosialpolitikk som én av grunnene til at Brasil kun i mindre grad ble berørt av finanskrisa. Han sier:

*[...] both before and after the crisis broke out we implemented anti-cyclical policies. We intensified our social policies, particularly income-transfer programs (da Silva, 2009).*

I 2010 var det utenriksminister Celso Lafer som holdt Brasils tale. Dette året var Lulas siste som president, og Lafer understreker de sosiale endringene som fant sted under Lulas administrasjon:

*During President Lula's two terms, Brazil has changed. Sustained economic growth, financial stability, social inclusion and the full exercise of democracy have converged and reinforced one another. Over twenty million Brazilians rose out of poverty and many others out of extreme poverty. Nearly thirty million people joined the middle class (Amorim, 2010).*

Lafer påpeker at dermed hvordan Brasil under Lula har opplevd sosial inkludering parallelt med økonomisk vekst.

2011 var året Dilma holdt sin første tale i FNs generalforsamling, og for første gang ble dermed generaldebatten i åpnet av en kvinne. Også Dilma snakker om brasiliansk sosialpolitikk og resultatene av den, og også hun henviser til FNs tusenårsmål:

*We have met almost all of the Millennium Development Goals well before 2015. Almost 40 million Brazilian men and women have risen out of poverty and joined the middle class. I am fully confident that by the end of my government, we will achieve our goal of eradicating extreme poverty in Brazil (Rousseff, 2011).*

Hun følger opp i 2012 med å snakke om hvordan Brasil “[...] with innovative social policies, lifted 40 million people out of poverty, consolidating a large domestic market” (Rousseff, 2012).



I 2013, kan hun blant annet fortelle at 22 millioner brasilianere har blitt løftet ut av fattigdom på kun to år:

*The fight against poverty, hunger and inequality constitutes the greatest challenge of our time. For this reason, we have adopted a socially inclusive economic model based on generating employment, strengthening small-scale agriculture, expanding credit, increasing the value of salaries and developing a vast social protection network, particularly through the Bolsa Familia ("Family Stipend") Program. Beyond previous achievements, we have lifted 22 million Brazilians out of extreme poverty in only two years (Rousseff, 2013).*

2014 var året året FAO fjernet Brasil fra sitt sultkart. Dette er et av de første temaene Dilma tar opp i sin tale, og hun forklarer denne seieren på følgende måte:

*This transformation was the result of economic policies which generated 21 million jobs and appreciated the minimum wage, increasing its purchasing power by 71%. With these policies inequality was reduced. Thirty six million Brazilians have been lifted out of extreme poverty since 2003; 22 million during my Administration alone. Social policies and income transfer programs consolidated within the Brazil Without Extreme Poverty Plan have also contributed to these results (Rousseff, 2014).*

\*\*\*

Denne seksjonen har vist at selv om utvikling er et fokus som går langt tilbake i brasiliansk utenrikspolitisk diskurs, ser man en tydelig forskjell mellom talene holdt under Cardosos administrasjon sammenlignet med Lula og Dilmars. PTs presidenter vektlegger sosial spørsmål i mye større grad, og bruker dermed FNs generalforsamling til en arena å formidle landets sosialpolitikk og resultatene av denne. Dette forteller oss at Brasil bruker sosialpolitikken i sin kommunikasjon med andre land, og dermed at sosialpolitikken inngår i landets utenrikspolitikk. Samtidig kan åpningsdebatten i FNs generalforsamling betraktes som et forum for festtaler og høytsevendende ambisjoner. En slik arena kan fungere for positive projiseringer av eget samfunn, men fra et *soft power*-perspektiv er trolig MDS internasjonale arbeid en mer effektiv måte å formidle brasiliansk sosialpolitikk. I neste seksjon skal vi se hvordan MDS engasjerer seg utenfor Brasil.

## **5.2 MDS' internasjonale engasjement**

Forrige seksjon fastslo at Brasil bruker sosialpolitikken i sin kommunikasjon med andre land i en FN-kontekst, i denne seksjonen vil jeg se på hvordan Brasil også formidler dette gjennom det internasjonale engasjementet til *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*

(*Ministry of Social Development and Fight against Hunger* (MDS)). MDS har koordineringsansvaret for flere av sosialprogrammene Lula og Dilma nevner i sine FN-taler, og som til sammen utgjør Brasils sosialpolitikk. Ministeriet opplever stor pågang fra andre land som ønsker å lære av den kunnskapen MDS sitter på. Jeg vil starte denne seksjonen med å gi en kort presentasjon av MDS, før jeg beveger meg over på deres internasjonale arbeid.

MDS ble opprettet i januar 2004 - året etter at Lula ble innsatt som president. MDS var resultatet av en sammenslåing av tre statlige instanser innen matvaresikkerhet og sosialhjelp, og ble etablert med følgende målsetting: “[...] promoting the social inclusion, food and nutrition security, full social assistance and a minimum citizen income to the families living in poverty” (MDS, udatert-a). Ministeriet ledes i dag av minister Tereza Campello, som i likhet med sine to forgjengere tilhører PT. MDS består av fem sekretariater med hvert sine fokusområder:

- *Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (The Extraordinary Secretariat for Overcoming Extreme Poverty)*
- *Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (The Nacional Secretariat for Citizenship Income)*
- *Secretaria Nacional de Assistência Social (The Nacional Secretariat for Social Assistance)*
- *Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (The Nacional Secretariat for Food and Nutrition Security)*
- *Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (The Nacional Secretariat for Evaluation and Information Management)*

MDS hadde ansvaret for koordineringen av Lulas initiativ mot sult og ekstrem fattigdom - *Programa Fome Zero (Zero Hunger Program)*, og siden 2011 har ministeriet administrert Dilmas satsning *Plano Brasil sem miséria (Brazil Without Extreme Poverty Plan)*. Sistnevnte program fungerer som en paraplybetegnelse for statens tiltak rettet mot ekstrem fattigdom og innbefattet deltagelse fra hele 22 ministerier (Brasil sem miséria, 2014). Begge disse satsningene har involvert selve flaggskipet for brasiliansk sosialpolitikk - *Bolsa Família*. *Bolsa Família* er en behovsprøvd familietrygd utformet som et betinget kontantoverføringsprogram<sup>45</sup> og er trolig det mest kjente av Brasils fattigdomsreduserende

---

<sup>45</sup> *Bolsa Família* er betinget i den forstand at for å få utbetalt trygden må familiene sørge for at barna går på skole og deltar i vaksinasjonsprogrammer. I tillegg må gravide og ammende møte til helsekontroller (Hunter, 2011: 316, Reygadas og Filgueira, 2010: 175).

tiltak. MDS koordinerer også *Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal* (*Unified Registry for Social Programs of the Brazilian government*) (MDS, 2014). *Cadastro Único* er en database med oversikt over lavinntektsfamilier, og er et viktig instrument for sosialprogrammene som retter seg mot denne gruppen (WWP, 2014b).

Ettersom Brasil utover 2000-tallet opplevde en forbedring i økonomiske og sosiale indikatorer, og etter hvert fikk posisjon som foregangsland i arbeidet for sosial inkludering, økte den internasjonale etterspørselen etter kunnskap om den såkalte «brasilianske modellen». Land fra hele verden fattet interesse for Brasils erfaringer, og gjennom forskjellige kanaler ble det uttrykt ønske om å lære mer om landets sosialpolitikk. Siden MDS satt på koordineringsansvaret for flere av sosialprogrammene, endte mange av forespørslene hos dem.

MDS har en egen internasjonal avdeling ledet av den tidligere diplomaten Claudia Maciel<sup>46</sup>. Staben i den internasjonale avdelingen besto i desember 2014 av syv ansatte, samt noen sekretærer. Avdelingen er underlagt ministerkontoret (MDS-1, 25.11.2014).

MDS internasjonale engasjement kommer hovedsakelig til syne på tre arenaer:

1. Konferanser og seminarer: MDS fungerer både som vertskap for delegasjoner som kommer til Brasil for å lære mer om Brasils sosialpolitikk, og sender selv ut representanter til slike arrangementer holdt av partnere.
2. Brasiliansk utviklingssamarbeid<sup>47</sup>: MDS tilbyr teknisk støtte<sup>48</sup> både i bilaterale og trilaterale prosjekter.
3. Multilaterale forum: MDS deltar i debatter i flere multilaterale forum.

I tillegg har ministeriet siden 2014 vært engasjert i en online læringsplattform som går under navnet *Iniciativa Brasileira de Aprendizagem por um Mundo sem Pobreza* (*Brazil Learning Initiative for a World without Poverty – WWP*) (MDS-1, 25.11.2014).

---

<sup>46</sup> Siden denne oppgaven utforsker forholdet mellom brasiliansk sosialpolitikk og utenrikspolitikk kan det være interessant å merke seg at mange av ministerienes internasjonale avdelinger ledes av diplomater. Mange av disse tar med seg ideene og prioriteringene til *Itamaraty* inn i sitt ministerium (MDS-2, 25.11.2014).

<sup>47</sup> Oversatt fra «Brazilian Cooperation».

<sup>48</sup> Oversatt fra «Technical Assistance»

Siden jeg allerede har studert Brasils opptreden i et annet multilateralt forum, FNs generalforsamling, har jeg valgt å ikke se på MDS deltagelse på slike arenaer. For å studere hvordan MDS projiserer Brasils sosialpolitikk og resultatene av denne, har jeg derfor konsentrert meg om de resterende arenaene for departementets internasjonale arbeid: MDS som vertskap og deltager på internasjonale konferanser og seminarer, brasiliansk utviklingssamarbeid der MDS opptrer som partner og MDS' online-satsning WWP. Det disse tre arenaene har tilfelles at MDS bidrar med sin kunnskap og kompetanse innen sosialpolitikk. Men som vi skal se preges de to første arbeidsområdene av at Brasil svarer på en etterspørsel, mens den siste regnes som en proaktiv måte for Brasil å formidle egen sosialpolitikk.

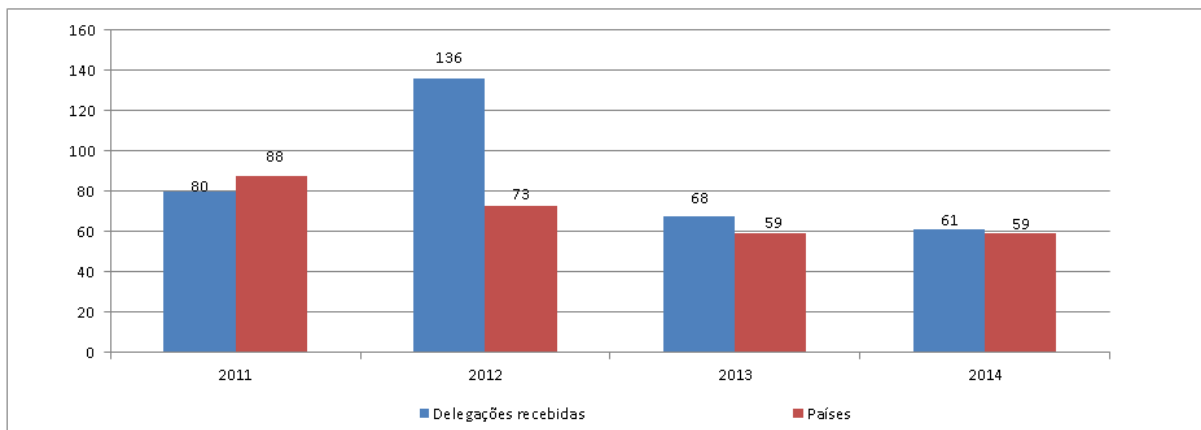
### **5.2.1 Internasjonale konferanser og seminarer**

Jeg vil starte denne seksjonen med å gi en oversikt over MDS' engasjement som vertskap for konferanser og seminarer rettet mot utenlandske delegasjoner som kommer til Brasil for å lære om landets sosialpolitikk – både hvor de tilreisende delegasjonene kommer fra og hvilke spesifikke temaer de interesserer seg for. Deretter vil jeg se på MDS som deltager på lignende arrangementer utenfor Brasil.

Ministeriet presiserer at de i denne typen bilateral kontakt fungerer som en passiv aktør, i den forstand at de hovedsakelig *svarer* på forespørsler fra andre land som ønsker å lære av deres erfaringer (MDS-1, 25.11.2014).

#### **Delegasjoner til Brasil**

Mellom 2011 og 2014 mottok MDS 345 delegasjoner som ønsket å lære mer om Brasils sosialpolitikk. Disse delegasjonene fordeler seg på 92 forskjellige land (MDS, 2014).



**Tabell 4 - Antallet delegasjoner og land mottatt per år, 2011-2014<sup>49 50</sup>**

Etterspørselen er så stor at ministeriet ikke har kapasitet til å imøtekomme alle delegasjonene individuelt. Som et resultat av den store etterspørselen, har MDS siden 2012 arrangert internasjonale seminarer der de samler flere tilreisende delegasjoner til et felles arrangement (MDS-1, 25.11.2014). Dette seminaret går under navnet «Políticas Sociais para o Desenvolvimento»<sup>51</sup>, og har siden oppstarten i 2012 blitt arrangert ni ganger – og mottatt 66 delegasjoner fra 47 forskjellige land (MDS, 2015). MDS sier dette er en viktig strategi for å dele Brasils erfaringer med andre land (MDS, 2014). Som tabellen over viser har antallet mottatte delegasjoner gått ned siden 2012. MDS ønsker ikke å kommentere grunnen til dette.

### **Opprinnelsesland for delegasjoner som besøker Brasil**

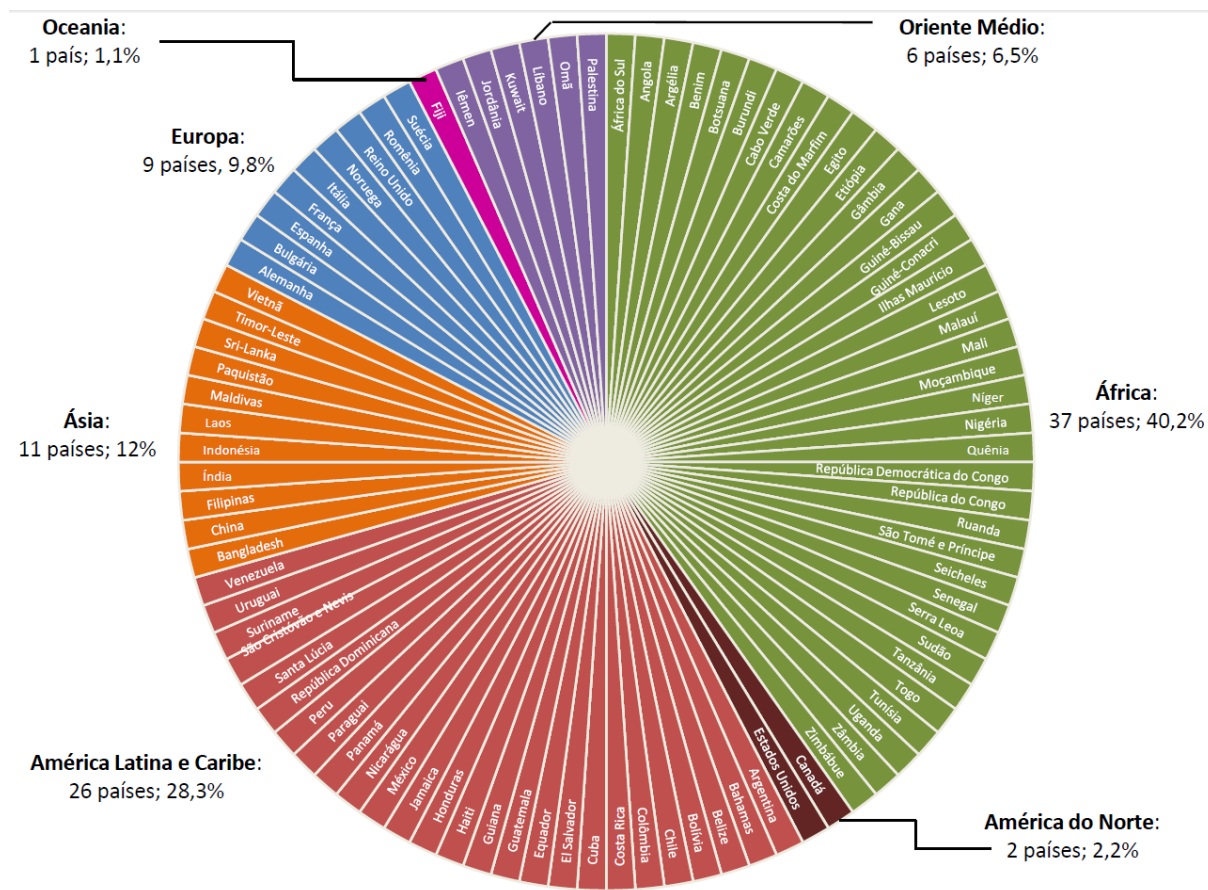
I denne seksjonen skal jeg se nærmere på opprinnelsen til de 345 delegasjonene som over de siste fire årene har besøkt MDS. Dette er nyttig for å undersøke hvilket publikum MDS' budskap treffer.

Av de 92 landene som sendte delegasjoner til MDS var 37 fra Afrika og 26 var fra Latin-Amerika (MDS, 2014).

<sup>49</sup> Kilde: *A Cooperação Internacional do MDS em Números (2011-2014)*, MDS, 2014.

<sup>50</sup> Blå søyle: Delegasjoner. Rød søyle: Land.

<sup>51</sup> "Sosialpolitikk for utvikling".



**Tabell 5 - Land mottatt av MDS - etter region, 2011-2014<sup>52</sup>**

95 % av av delegasjonene som kom til Brasil mellom 2011 og 2014 kom fra utviklingsland (MDS, 2015). Det er latinamerikanske land som har sendt flest delegasjoner. 172 av delegasjonene hadde sin opprinnelse i denne regionen, og dette utgjør ca. halvparten av de mottatte delegasjonene. Det er delegasjoner fra Equador og Peru som har besøkt MDS flest ganger – med 16 besøk hver.

Delegasjoner fra afrikanske land sto for 113 av de mottatte delegasjonene. Dette utgjør omtrent en tredjedel av de besøkende delegasjonene. Av de afrikanske landene er det Mosambik som har besøkt MDS flest ganger, med sine åtte besøk (MDS, 2014).

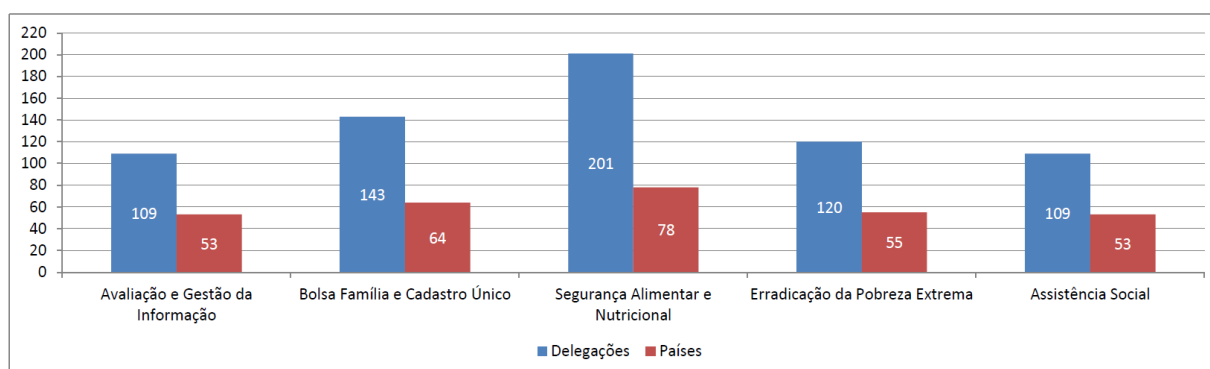
Det at MDS mottar flere delegasjoner fra samme land, er noen ganger et resultat av utskiftninger i ansatte, eller mangel på kommunikasjon i landet som sender ut delegasjoner. Dette kan i noen tilfeller føre til lite kontinuitet, i den forstand at MDS må gi den samme informasjonen flere ganger (MDS-1, 25.11.2014).

<sup>52</sup> Kilde: *A Cooperação Internacional do MDS em Números (2011-2014)*, MDS, 2014.

Latinamerikanske og afrikanske land utgjør over 80 % av de mottatte delegasjonene. Dette speiler Brasils sør-sør-satsning (MDS, 2015), og forteller oss at MDS' budskap i all hovedsak treffer utviklingsland i sør. Dette harmonerer også med antagelsene gjort i forrige kapittel der jeg ved å bruke Nyes *soft power*-konseptualisering utledet at det er i Brasils møte med mindre utviklede land i sør at sosialpolitikken har potensiale som *soft power*-ressurs.

## Interessefelt for delegasjoner som besøker Brasil

Mens forrige seksjon sa noe om hvilke land som besøker MDS, vil jeg i denne delen se på innholdet som formidles under disse besøkene. For hva er det egentlig disse delegasjonene ønsker å lære mer om? De fleste delegasjonene som besøker MDS søker kunnskap om flere av ministeriets arbeidsområder. Størst er interessen for å lære mer om MDS' arbeid innen mat- og ernæringsikkerhet. Det nest største interessefeltet er *Bolsa Família* og *Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal* (*Unified Registry for Social Programs of the Brazilian government*) (MDS, 2014). *Bolsa Família* er nok det mest kjente av Brasils sosialprogrammer, og i følge MDS er det en trend at mange delegasjoner kommer til Brasil med for å lære mer om nettopp dette programmet, men ender opp med heller å fokusere på *Cadastro Único* når de får kjennskap at informasjonen fra dette registret legger grunnlaget for mange av sosialprogrammene (MDS-2, 25.11.2014). Neste figur viser interesseområdene til de mottatte delegasjonene.



Tabell 6 - Behandlede temaer i forbindelse med mottatte delegasjoner, 2011-2014<sup>53 54 55</sup>

Vi ser at alle temaene som behandles knyttes opp mot brasiliansk sosialpolitikk, men at det er de tre fagområdene som omhandler fattigdom og ekstrem fattigdom («Bolsa Família e

<sup>53</sup> Kilde: *A Cooperação Internacional do MDS em Números (2011-2014)*, MDS, 2014

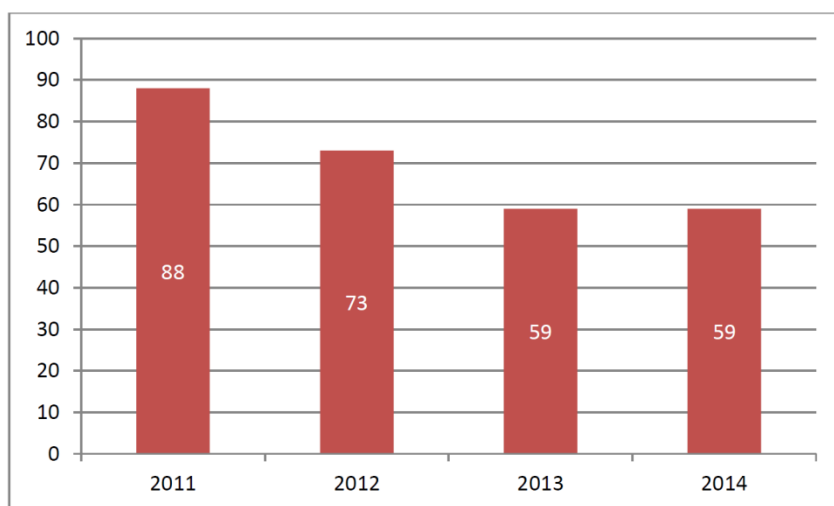
<sup>54</sup> Blå søyle: Delegasjoner. Rød søyle: Land

<sup>55</sup> Søylar fra venste til høyre: *Evaluation and Information Management, Bolsa Família and Cadastro Único, Food and Nutrition security, Overcoming Extreme Poverty, Social Assistance.*

Cadastro Único», «Segurança Alimentar e Nutricional (Food and Nutrition security)» og «Erradicação da Pobreza Extrema (Overcoming Extreme Poverty)» som får mest oppmerksomhet. Disse interessefeltene viser også hvordan det er land i utvikling som besøker MDS.

### MDS' utsendte delegasjoner

I tillegg til selv å være vertskap for seminarer og konferanser, sendte MDS totalt 279 delegasjoner til internasjonale arrangementer mellom 2011 og 2014. Av de 53 landene MDS sendte delegasjoner til, var 22 av landene latinamerikanske, og 13 land var fra i Afrika (MDS, 2014). Nok en gang harmonerer dette med Brasils satsning på større integrasjon med land i sør. Som grafen viser har antallet utsendte delegasjoner gått ned siden 2011 - fra 88 til 59. MDS ønsker ikke å kommentere grunnen til dette.



Tabell 7 - Utsendte delegasjoner per år, 2011-2014<sup>56</sup>

### 5.2.1 Utviklingssamarbeid

Vi så tidligere i kapitlet at Carvalho de Lorenzo (2013: 398) skriver at den internasjonale projiseringen av Brasils sosialpolitikk blant annet har foregått gjennom landets utviklingssamarbeid<sup>57</sup>. Brasils utviklingssamarbeid administreres i hovedsak av det brasilianske direktoratet for utviklingssamarbeid - *Agência Brasileira de Cooperação* (*Brazilian Cooperation Agency* (ABC)), som er underlagt det brasilianske

<sup>56</sup> Kilde: *A Cooperação Internacional do MDS em Números (2011-2014)*, MDS, 2014

<sup>57</sup> Oversatt fra «Brazilian Cooperation».



utenriksdepartementet *Itamaraty*. Også MDS er en aktør i dette arbeidet gjennom at ministeriet stiller med teknisk støtte<sup>58</sup> i ABCs prosjekter relatert til ministeriets fagområde. Disse prosjektene finner hovedsakelig sted i afrikanske og latinamerikanske land (MDS, 2015). Denne seksjonen speiler ikke kun MDS' aktivitet, men brasiliansk utviklingssamarbeid generelt.

### **“Horisontalt utviklingssamarbeid”**

Brasil har gått fra en posisjon som mottaker av utviklingsbistand, til å bli en aktør i det de selv kaller «horisontalt utviklingssamarbeid» innen områder som sosial utvikling, landbruk og helse. (Carvalho de Lorenzo, 2013: 399). På samme måte som MDS understreker at de er passive i sin mottakelse av delegasjoner i den forstand at de kun svarer på en forespørsel, presiserer assisterende direktør for ABC, João Tabajara, at brasiliansk utviklingssamarbeid også operer under samme mentalitet. Dette regnes som et viktig prinsipp for brasiliansk utviklingssamarbeid der man i stedet for en tradisjonell og aktiv tilnærming til det å yte bistand, vektlegger et likeverdig samarbeid. Brasil kaller seg derfor for «partner» fremfor «donor» i en slik kontekst (Tabajara, 10.11.2014). Brasiliansk utviklingssamarbeid karakteriseres av at det ikke dreier seg om overføring av penger, men av kunnskap og kompetanse. Dauvergne og Farias sier følgende om Brasils måte å drive utviklingssamarbeid på:

*[Brazilian cooperation is] not a synonym for ‘developmental assistance’ or ‘foreign aid’. They deal with the exchange of knowledge and practices, not monetary transfers. They do not place conditionalities on the receiver. And they do not include financial aid (such as grants and loans) (Dauvergne og Farias, 2012: 909).*

Den tekniske komponenten har blitt stadig viktigere i utviklingssamarbeidet, og dette har ført til et nærmere samarbeid mellom ministeriene som er involvert i landets sosialpolitikk og ABC (Carvalho de Lorenzo, 2013: 399).

Tabajara sier at tjenestene ABC tilbyr er en god måte å projisere hva Brasil har fått til innenriks (Tabajara, 10.11.2014), og Dauvergne og Farias skriver: «Brazil’s ‘South–South’ technical cooperation agreements revolve around transferring its knowledge gained from ‘successful’ social and economic development experiences» (2012: 909).

---

<sup>58</sup> Oversatt fra «Technical assistance».

Utviklingssamarbeid har blitt et viktig instrument for brasiliansk utenrikspolitikk – særlig for landets sør-sør-satsning (Dauvergne og Farias, 2012: 909).

Av ABCs prosjekter utenfor Brasil, er de fleste tilknyttet jordbruk - og selv om disse gjerne har en sosial profil, er det ikke hovedsakelig sosialprogrammer brasiliansk utviklingssamarbeid handler om (Tabajara, 10.11.2014). Man skal derfor ikke overdrive betydningen overføringer av sosialprogrammer har i brasiliansk utviklingssamarbeid. Likevel, mellom 2004 og 2011 signerte MDS i samarbeid med ABC og CGFome<sup>59</sup> 54 prosjektavtaler innen utviklingssamarbeid. Disse var fordelt på 26 land, og størstedelen avtalene regnes som en del av Brasils sør-sør-samarbeid (MDS, 2015, MDS, udatert-b). MDS er involvert i både bilaterale og trilaterale prosjekter (MDS, 2015).

Forespørslene om utviklingssamarbeid kommer noen ganger direkte til MDS, men kan også komme fra partnere både i og utenfor den brasilianske regjeringen - deriblant Itamaraty, ABC, UNICEF, ILO, UNDP og Verdens matvareprogram (MDS-1, 25.11.2014).

### **Nedgang i antall signerte prosjekter**

Utviklingssamarbeid har vært et instrument for brasiliansk utenrikspolitikk over lengre tid, men antall prosjekter og involverte land steg betraktelig under Lula-administrasjonen (Dauvergne og Farias, 2012: 909). Etter at Dilma tok over som president har antallet signerte prosjekter gått ned igjen (Lessa, 26.11.2014).

Tabajara i ABC kommenterer brasiliansk utviklingssamarbeid generelt når han sier at ABC mottar så mange forespørsler at de ikke har kapasitet til å etterkomme alle, og at brasiliansk utviklingssamarbeid trenger en ny struktur, større budsjett og et større tilgjengelig personell (Tabajara, 10.11.2014).

Også professor Lessa ved Universitet i Brasília påpeker dette. Han kobler nedgangen i antall signerte prosjekter innen utviklingssamarbeid til det han kaller en forvaltningskrise<sup>60</sup> der Brasil mangler kapasitet til operasjonalisering. Han sier:

---

<sup>59</sup> *Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (General Coordination of International Actions against Hunger)*

<sup>60</sup> Oversatt fra «crise gerencial».

*This became a problem during Dilma's first period - not just because of lack of money, but also because it was difficult to implement the enormous ambitions of Lula. The transaction of social policies faced problems because of this* (Lessa, 26.11.2014).

Lessa påpeker på denne måten at formidlingen av brasiliansk sosialpolitikk gjennom landets utviklingssamarbeid har blitt redusert etter at Dilma tok over som president.

Siden 2012 har også vært en nedgang i antall prosjekter MDS er involvert i. Dette forklares med at man har vært opptatt med å utføre de allerede oppstartede prosjektene (MDS-1, 25.11.2014).

## **5.2.2 World Without Poverty-initiativet**

Vi har sett at MDS jobber internasjonalt gjennom deltagelse og vertskap for internasjonale konferanser og seminarer, samt som partner i utviklingssamarbeid. MDS' rolle karakteriseres i denne forbindelse som passiv i den forstand at departementet kun *svarer* på henvendelser. Men MDS har også det de omtaler som en mer proaktiv strategi for å gjøre verden kjent med den brasilianske sosialpolitiske satsningen (MDS-1, 25.11.2014). I mars 2014 ble nemlig *Iniciativa Brasileira de Aprendizagem por um Mundo sem Pobreza* lansert. Dette er en online læringsplattform som på engelsk går under navnet *The Brazil Learning Initiative for a World without Poverty* (WWP). WWP er et samarbeidsprosjekt mellom MDS, Verdensbanken, *International Policy Centre for Inclusive Growth* (IPC-IG)<sup>61</sup>, og brasilianske *Institute for Applied Economic Research* (IPEA). På WWP's nettsider beskrives satsningen som:

*[...] a joint initiative focused on learning from the implementation of and innovations in poverty reduction programs in Brazil and sharing lessons from Brazil's experience with the rest of the world* (WWP, udatert).

WWP utarbeider dokumenter og multimediamateriale som beskriver utformingen og implementeringen av forskjellige brasilianske sosialprogrammer. Dette materialet ligger tilgjengelig både på portugisisk, engelsk og spansk. Nylig ble deler av informasjonen også lagt ut på fransk. WWP's nettressurser fokuserer hovedsakelig *Bolsa Família* og *Cadastro Único*. I tillegg til informasjonen som ligger online, skal det som et ledd i denne satsningen også arrangeres en rekke internasjonale seminarer. I november 2014 ble det første WWP-seminaret holdt i Brasília, og her var temaet fattigdomsreduksjon på den globale politiske agendaen, med hovedfokus på Brasils erfaring (WWP, 2014a).

---

<sup>61</sup> *International Policy Centre for Inclusive Growth* er underlagt UNDP.

WWPs nettside gir oss en mulighet til å studere hva Brasil sier om egen sosialpolitikk. WWP åpner sin introduksjon med følgende erklæring:

*Brazil has made significant strides in reducing poverty and inequality over the last decade, with social transfers (primarily through the Bolsa Família Program and social pensions to the elderly) and rapid growth in labor income at the lower end of the distribution being the main contributing factors* (WWP, udatert).

Videre omtales den kunnskapen Brasil sitter på:

*A decade of implementation of Bolsa Família Program, and the more recent experience to strengthen the synergies and implementation of a broad set of poverty reduction programs under the Brasil Sem Miséria Plan have generated a wealth of knowledge* (WWP, udatert).

Og om den internasjonale etterspørselen etter å lære mer om brasiliansk sosialpolitikk, og da særlig *Bolsa Família*, sies følgende:

*Brazil has also received a steadily increasing flow of delegations from other countries interested in learning from the experience of (or acquired with) Bolsa Família. Nonetheless, there is significant scope for accelerating and expanding learning from Brazil's social policy experience, including not only lessons about what has worked, but also how innovative reforms and solutions have been implemented* (WWP, udatert).

Disse sitatene illustrerer flere ting. For det første forteller de noe om hvordan brasiliansk sosialpolitikk presenteres som en suksesshistorie. For andre at den brasilianske erfaringen med sosialprogrammer har resultert i at Brasil sitter på stor kompetanse innenfor dette feltet, og for det tredje at det eksisterer et potensiale for at den brasilianske modellen kan overføres til andre land.

## 5.3 Diskusjon

Målet med dette kapitlet har vært å undersøke om brasilianske myndigheter bruker sosialpolitikken i sin kommunikasjon med andre land. Dette fokuset kan ses i sammenheng med det tredje kriteriet for at brasiliansk sosialpolitikk kan betraktes som en *soft power*-ressurs: *Omverdenen må informeres om at de moralske og legitime politiske verdiene etterleves*. Mens forrige kapittel viste at brasiliansk sosialpolitikk har fått mye internasjonal oppmerksomhet, har jeg i dette kapitlet vist at også Brasil *selv* kommuniserer egen sosialpolitikk – både gjennom Lula og Dilmás taler i FNs generaldebatt, samt gjennom MDS'

internasjonale arbeid. Dette betyr at også Brasil er delaktig i den internasjonale kommunikasjonen rundt egen sosialpolitikk, og ikke minst viser dette at sosialpolitikken utgjør en del av landets utenrikspolitikk.

I MDS tilfelle kan man likevel argumentere for at deler av deres internasjonale aktivitet baseres på at de svarer på en etterspørsel fra land som er interessert i deres kunnskap, og at de derfor kan betraktes som en passiv aktør. Dette gjelder både i forbindelse av mottakelsen av delegasjoner, og som aktør i brasiliansk utviklingssamarbeid. Likevel er det et faktum at Brasil kunne valgt å ikke ta i mot delegasjoner eller involvert seg i utviklingssamarbeid, og på denne måten spart ressurser. Det at Brasil velger å bruke penger på å etterkomme deler av den etterspørselen som finnes, sier noe om at dette er en faktisk prioritering. Denne prioriteringen kan selvsagt være basert på at Brasil har et genuint ønske om gjøre verden til et bedre sted, men det er ikke utenkelig at det eksisterer en bevissthet rundt at Brasil her har en mulighet til å projisere noe som oppfattes som positivt – nemlig redusert fattigdom og økt sosial inkludering.

I denne sammenheng er det et poeng at MDS med samarbeidspartnere i senere tid har lansert det som omtales som en proaktiv måte å gjøre den brasilianske modellen kjent – nemlig WWP-initiativet. Denne satsningen, sammen med det faktum at Lula og Dilma snakker om egen sosialpolitikk i FNs generalforsamling, viser at Brasil ikke kun formidler landets sosialpolitikk når de blir oppfordret til det.

Når det gjelder FN-talene, har dette kapitlet vist at ikke bare fant det sted en endring i tematikken i talene da PT tok over regjeringsmakta i 2003, men at det også oppsto et skille i *hvem* som snakker. For mens kun én av talene i løpet av Cardosos administrasjon ble holdt av presidenten selv, holdt Lula seks av åtte taler i løpet av sin presidentperiode. Dette antyder at FN var en viktig arena for Lula, noe som igjen harmonerer godt med hans mer ambisiøse utenrikspolitiske satsning. Dilma har holdt alle de fire talene selv, og til tross for at hennes administrasjons utenrikspolitiske profil har vært mindre tydelig enn hennes forgjengers, kan dette betraktes som en kontinuitet i PTs vektlegging av FN som et viktig forum. Ikke minst viser tematikken i talene en kontinuitet i fokuset på egen sosialpolitikk

## To kommunikasjonsformer

Når det gjelder Brasils bruk av sosialpolitikken i sin kommunikasjon med andre land, er det en del vesensforskjeller mellom det at MDS formidler brasiliansk sosialpolitikk gjennom sin internasjonale aktivitet, og at Lula og Dilma gjør det samme i FNs generalforsamling – for mens MDS' internasjonale engasjement i de fleste tilfeller handler om formidling av kompetanse og kunnskap, er FN-talene en verbal projisering av et narrativ.

En slik inndeling kan videre kobles til to nivåer av brasiliansk utenrikspolitisk aktivitet. Mens landets FN-taler skjer på et diplomatisk toppnivå, skjer overføringen av brasiliansk kompetanse og kunnskap mer på grasrotnivå, og gjerne innenfor konteksten av Brasils sør-sør-satsning og utviklingssamarbeid. Det at 95 % av delegasjonene MDS mottar kommer fra utviklingsland speiler dette. Også sør-sør-satsningen finner sted på et diplomatisk nivå, men selve kompetanseutvekslingen involverer tekniske rådgivere fra blant annet ABC og MDS<sup>62</sup>.

Vi så i forrige kapittel at sett fra et *soft power*-perspektiv kommer sosialpolitikken *soft power*-potensiale hovedsakelig til uttrykk i Brasils relasjon til mindre utviklede land. Dette argumentet ble utledet fra Nyes poengtering av at *soft power* oppstår når andre land ønsker å følge deg fordi beundrer dine verdier, etterligner ditt eksempel, eller etterstreber ditt nivå av velstand (Nye, 2008b: 94). Det er derfor lite trolig at sosialpolitikken kan være en *soft power*-ressurs i relasjonen til rike og utviklede land.

Men det kan likevel være nyttig videre undersøke *hvilke* aspekter ved brasiliansk sosialpolitikk som representerer en *soft power*-ressurs i Brasils møte med utviklingsland. Er det narrativet Lula og Dilma formidler i FN-talene, eller er det den sosialteknologiske kompetansen Brasil sitter på? Svaret er trolig det siste. For det er sannsynligvis få utviklingsland som lar sitt forhold til Brasil påvirke av at de gleder seg på fattige brasilianernes vegne. Deres interesse bygger heller på at Brasil sitter på en kompetanse som kan være nyttig i deres eget utviklingsløp. Og måten disse landene kan dra nytte av Brasils kunnskap er nettopp gjennom instanser som MDS og ABC.

Man kan derfor anta at FN kan være en fin arena for å formidle positive endringer som foregår i Brasil, men at sosialpolitikken *soft power*-potensialet ligger hos de instansene som kan drive kompetanseoverføring – deriblant MDS og ABC. Og i motsetning til narrativet som

---

<sup>62</sup> Dette kan være med på å illustrere den utvidete kontaktflaten som Nye hevder karakteriserer dagens internasjonale relasjoner (Smith et al., 2008: 486).

formidles i talene, er den kompetansen Brasil sitter på av mer solid og håndfast karakter. For som kapittel 4 viste er fremstillingen av brasiliansk sosialpolitikk et sårbart narrativ. Så selv om Lula og Dilma kan vise til konkrete sosialpolitiske resultater, så er protestene i forkant av fotball-VM, opprullingen av den enorme korrupsjonsskandalen i *Petrobras* og den sosiale uroen som har kommet til syne i etterkant av denne, samt fortsatt store problemer knyttet til kriminalitet, alle elementer som er med på å nyansere det bildet Lula og Dilma har presentert for verden gjennom sine taler. Brasil som en suksesshistorie er ikke lenger koherent. Men i en kontekst der fokuset er overføring av kompetanse og kunnskap, er det ikke nødvendigvis så ødeleggende om narrativet om en brasiliansk suksesshistorie skulle slå brister eller at fattigdomsreduksjonen nå skulle stagnere. For til tross for slike aspekter, har Brasil allerede gode resultater å vise til, og de sitter uansett på en kompetanse som kan være nyttig for andre land i sør.

Dette forklarer hvorfor det sett fra et *soft power*-perspektiv trolig er mer effektivt for Brasil å bruke sosialpolitikken i sin kommunikasjon med andre land gjennom kompetanseoverføring enn gjennom Lula og Dilmas FN-taler.

### 5.3.1 Oppsummering

Jeg har i dette kapitlet vist at Brasil bruker sosialpolitikken i sin kommunikasjon med andre land. Dette skjer blant annet ved at Lula og Dilma formidler sosialpolitikken i sin taler i FNs generalforsamling, og ved at det overføres sosialteknologisk kunnskap og kompetanse gjennom MDS' internasjonale engasjement. Brasil er dermed delaktig i den internasjonale kommunikasjonen rundt egen sosialpolitikk.

Det presiseres samtidig at Brasil i mange tilfeller er en passiv aktør i denne kommunikasjonen i den forstand at landet svarer på en etterspørsel fra andre som ønsker å lære av den brasilianske kompetansen. Til tross for dette viser WWP-initiativet og Lula og Dilmas FN-taler at Brasil også formidler sosialpolitikken uoppfordret.

Videre har jeg argumentert for at det fra et *soft power*-perspektiv trolig er mer effektivt for Brasil å bruke sosialpolitikken i sin kommunikasjon med andre land gjennom kompetanseoverføring via ABC og MDS, enn gjennom Lula og Dilmas FN-taler.

Med dette som grunnlag vil jeg konkludere med at brasiliansk sosialpolitikk inngår i landets utenrikspolitiske diskurs, og at Brasil dermed er delaktig i den internasjonale kommunikasjonen rundt egen sosialpolitikk. Brasil fremstår både som en passiv og aktiv aktør i denne kommunikasjonen.

\*\*\*

Det at Brasil også selv formidler landets sosialpolitikk åpner for å undersøke om det finnes en strategi på den kommunikasjonen. Nettopp dette er temaet for neste kapittel.



## 6 Strategisk bruk av sosialpolitikken?

Kapittel 5 gjorde det klart at brasiliansk sosialpolitikk er tilstedeværende i Brasils utenrikspolitikk, og at Brasil formidler de sosiale endringene som har funnet sted det siste tiåret både gjennom taler i internasjonale forum, og gjennom overføring av kunnskap og kompetanse basert på den brasilianske erfaringen. Det er dermed tydelig at Brasil bruker sosialpolitikken i sin kommunikasjon med andre land. Dette kapitlet vil fortsette å undersøke den internasjonale projiseringen av brasiliansk sosialpolitikk gjennom å drøfte oppgavens tredje forskningsspørsmål: Finnes det noen strategi på å formidle den brasilianske sosialpolitikken internasjonalt? For å si noe om dette vil jeg undersøke hva aktørene selv sier om landets internasjonale kommunikasjon rundt sosialpolitikken.

Dauvergne og Farias skriver at helt siden starten av 60-tallet har *utvikling* vært en viktig verdi for Brasils utenrikspolitikk og videre om hvordan Brasil «strategically [has been] deploying the concept of development in its contemporary international strategy» (Dauvergne og Farias, 2012: 904). Dette fokuset har blitt enda sterkere det siste tiåret med PT i regjering, og forfatterne nevner tre aspekter som skiller Lula- og Dilma-administrasjonenes bruk av utvikling som konsept i deres utenrikspolitikk, fra tidligere presidenters vektlegging av samme tema:

1. Sosial utvikling: Selv om det økonomiske perspektivet av utvikling fortsatt er viktig, har PT-administrasjonene samtidig vektlagt den sosiale dimensjonen av dette konseptet gjennom et sterkt fokus på sosial inkludering og kampen mot sult<sup>63</sup>.
2. Konkrete resultater nasjonalt: Fattigdomsreduksjon og økt sosial inkludering innenriks det siste tiåret, har gjort at Brasil nå kan legitimere internasjonalt lederskap innen utvikling. Dette som kontrast til tidligere da fokuset på utvikling var mer knyttet til retorikk enn reell handling.
3. Etterspurt kompetanse: Brasil har beveget seg ut av sin tradisjonelle rolle som et land som etterlyser utvikling, til å bli et land som gjennom egne erfaringer kan tilby

---

<sup>63</sup> Dette underbygger funnene fra analysen av FN-talene i forrige kapittel.

effektive løsninger på utviklingsproblematikk (Dauvergne og Farias, 2012: 908-909)<sup>64</sup>.

PTs sosialpolitiske satsning har dermed tilført et over 50 år gammelt utenrikspolitisk fokusområde en ny dimensjon, i den forstand at de sosiale endringene man har fått til nasjonalt kan legitimere Brasils ønske om lederskap blant utviklingsland, og i tillegg har gjort at Brasil nå sitter på en etterspurt sosialteknologisk kompetanse. I lys av dette, samt funnene fra forrige kapittel som viser hvordan Brasil gjennom flere kanaler projiserer egne sosialpolitiske erobringer, kan det synes tenkelig at Brasil har en strategi på å formidle egen sosialpolitikk og resultatene i sin utenrikspolitiske diskurs.

Temaet for dette kapitlet involverer på samme måte som de to foregående analysekapitlene det tredje kriteriet for at politiske verdier skal kunne betraktes som *soft power*-ressurs: *Omverdenen må informeres om at de moralske og legitime politiske verdiene etterleves*. Mens kapittel 4 viste at Brasil har fått mye internasjonal oppmerksomhet for sin sosialpolitikk, fremkom det i kapittel 5 at Brasil også selv bruker sosialpolitikken i sin kommunikasjon med andre land. Dette kapitlet fortsetter fokuset på dette kriteriet, men denne gang gjennom å se hva brasilianske aktører *selv* sier om den internasjonale formidlingen.

Et slikt fokus på kommunikasjon er nært forbundet med *soft power*-konseptet også fordi det kan relateres til offentlig diplomati<sup>65</sup> og omdømmebygging. Som vi så i teorikapitlet sier Melissen (2005: 3) at et lands offentlige diplomati er det viktigste instrumentet for dets *soft power*, og ved å ta utgangspunkt i et lands *soft power*-ressurser (kultur, politiske verdier og utenrikspolitikk) definerer Nye offentlig diplomati som:

*[...] an instrument that governments use to mobilize these resources to communicate with and attract the publics of other countries, rather than merely their governments. Public diplomacy tries to attract by drawing attention to these potential resources* (Nye, 2008b: 95).

I tillegg drar Melissen (2005: 5) en parallell mellom offentlig diplomati og omdømmebygging i den forstand at begge begreper handler hvordan land kommuniserer de kvalitetene man ønsker at omverdenen skal forbinde med det som nasjon - eller sett fra et *soft power*-perspektiv: Kommunisere potensielle *soft power*-ressurser. Når jeg i dette kapitlet undersøker om Brasil har noen strategi på å formidle egen sosialpolitikk, vil jeg derfor også undersøke

---

<sup>64</sup> Dette underbygger analysen av MDS' internasjonale engasjement i forrige kapittel.

<sup>65</sup> Oversatt fra «public diplomacy»

om aktørene mener at det finnes noen strategi på å bruke sosialpolitikkenes suksess til å styrke Brasils omdømme. Det kan i denne sammenheng være interessant å merke seg hvordan Norge spiller på sosialpolitikk i sin omdømmestrategi. I denne er nemlig «livskvalitet og moderne velferdsløsninger» én av to hoveddimensjoner som vektlegges (Utenriksdepartementet, 2014).

I forrige kapittel ble Brasils rolle i den internasjonale interaksjonen forbundet med brasiliansk sosialpolitikk kategorisert som «passiv» eller «aktiv» utfra om landet svarer på en etterspørsel fra andre som vil lære av den brasilianske erfaringen, eller om Brasil uten oppfordring formidler egen sosialpolitikk. Dette er kategorisering som også går igjen i intervjuene gjort med brasilianske aktører, og jeg vil derfor videreføre disse to kategoriene også til dette kapitlet - for som vi skal se er det ingen enighet om Brasil aktivt og strategisk formidler landets sosialpolitikk. I seksjon 6.1 vil jeg derfor ta for meg argumentene som betegner Brasil som en passiv aktør uten noen strategisk formidling av sosialpolitikken internasjonalt, mens seksjon 6.2 vil omhandle hvordan Brasils formidling av egen sosialpolitikk kan betegnes som mer strategisk. I seksjon 6.3 vil jeg drøfte funnene fra de to foregående seksjonene.

## **6.1 Brasil som passiv aktør**

I denne seksjonen vil jeg ta for meg påstandene som argumenterer for at Brasil ikke har noen bevisst strategi på å formidle egen sosialpolitikk internasjonalt. Jeg vil først presentere hvordan flere av aktørene presiserer at Brasil ikke søker den internasjonale oppmerksomheten landet har fått. Deretter vil jeg legge frem hvordan det vektlegges at Brasil hovedsakelig svarer på en etterspørsel, før jeg presenterer aktørenes betraktninger om forholdet mellom sosialpolitikken og Brasils omdømme - og som en del av dette - hvordan Brasils allerede er i ferd med å bygge en identitet som miljønasjon.

### **6.1.1 Brasil søker ikke oppmerksomheten**

Det er en gjentakende tendens at de intervjuede aktørene presiserer at den internasjonale oppmerksomheten Brasils sosialpolitikk har fått, ikke var noe landet bevisst søkte. For samtidig som det er en enighet om at sosialpolitikken har hatt en positiv effekt på Brasils internasjonale anseelse, presiseres det at brasiliansk sosialpolitikk ble implementert av innenrikspolitiske hensyn, ikke av utenrikspolitiske. Formålet var med andre ord å håndtere nasjonale problemer - ikke at denne politikken skulle ha noen innvirkning på Brasils

internasjonale profil. Det understrekes dermed fra flere holdt at det ikke ligger noen form for kynisme bak PTs sosialpolitiske satsning.

Den brasilianske diplomaten Liliam Chagas ved Brasils ambassade i London sier følgende om hvordan andre regjeringer, internasjonale organisasjoner og media fikk øyene opp for Brasils sosialpolitikk:

*As the public policies adopted since 2003 started showing results, there was a new narrative arising from Brazil, the alleviation of poverty and the virtual elimination of extreme poverty in a vast country. It caught the attention of other governments and international organizations, for obvious reasons, and of the international media followed* (Chagas, 26.03.2015).

Også informantene i MDS ser en sammenheng mellom sosialpolitikken og hvordan Brasil oppfattes internasjonalt, men understreker samtidig at sosialpolitikken ble implementert for å løse innenriksspørsmål, ikke for å ha noen betydning for utenrikspolitikken. «We were worried about solving domestic problems», sier en av informantene (MDS-1, 25.11.2014), mens kollegaen legger til:

*All this work was created to be implemented in Brazil, to address Brazilian problems like inequality and hunger. In one way or another Brazil became famous for that. It was not intended to be a foreign issue, to be a soft power question, but it eventually became that* (MDS-2, 25.11.2014).

Aktøren fra MDS karakteriserer dermed sosialpolitikken som en uintentert *soft power*-ressurs.

Carla Carneiro i *Casa Civil* understreker også at den internasjonale oppmerksomheten Brasil har fått for sosialpolitikken sin, ikke var noen landet har traktet etter. Hun sier: «Brazil didn't seek this attention. The development industry embraced the Brazilian development model, and especially Bolsa Família, but Brazil doesn't think of this as a product» (Carneiro, 24.10.2014). Hennes kollega i *Casa Civil*, Paulo Maurício Teixeira da Costa, fastholder det samme og sier: «Brazil didn't seek this attention, but neither do we reject it» (Teixeira da Costa, 24.10.2014).

### **6.1.2 Brasil svarer på forespørsler**

Det kommer tydelig frem at blant disse aktørene at den internasjonale oppmerksomheten ikke var noe Brasil bevisst søkte, men at dette var en bieffekt av det å gjøre noe med nasjonal

fattigdomsproblematikk. Disse sitatene kan tolkes som å referere til selve implementeringen av sosialprogrammene som foregikk etterkant av Lulas maktovertagelse. Likevel, også Brasils rolle i dagens formidling av brasiliansk sosialpolitikk betegnes av flere som passiv og at Brasil ikke forsøker ikke å promotere den brasilianske modellen som en løsning for andre land. Som João Tabajara i ABC sier: «Brazil prefers to give the example and not to impose anything on other countries» (Tabajara, 10.11.2014). Videre forteller han om hvordan brasiliansk utviklingssamarbeid bærer preg av at partnerlandets ønsker står i sentrum og at dette landet selv definerer hva det trenger. Herfra trekker han linjene til det man i Brasil kaller et «horisontalt utviklingssamarbeid» mellom likeverdige partnere. Også aktørene fra MDS poengterte hvordan de med unntak av WWP-initiativet hovedsakelig jobber basert på forespørsel. Det synes dermed som om at Brasil ønsker å definere seg bort fra vestens paternalistiske tilnærming til land i sør

### 6.1.3 Omdømmebygging

Noen land har omdømmestrategier der de definerer hvilke kvaliteter man ønsker at omverdenen skal forbinde med dem som nasjon, men ifølge Teixeira da Costa i *Casa Civil* foreligger det ikke en slik artikulert eller formell omdømmestrategi for Brasil som helhet. Forskjellige instanser som *Embratur*<sup>66</sup>, *Ministério da Cultura*<sup>67</sup>, *Agência Brasileira de Cooperação* (ABC) og *Itamaraty*<sup>68</sup> har egne omdømmestrategier, men det finnes ikke noen plan for Brasil som en helhet. Skulle en slik strategi eksistert, mener Teixeira da Costa at det ville vært *Itamaraty* som hadde utarbeidet denne (Teixeira da Costa, 24.10.2014). Den brasilianske diplomaten Liliam Chagas ved Brasils ambassade i London fastholder det samme, og skriver:

*I do not see any long term strategic plan to strengthen Brazil's image abroad. I think that there is a small group of people, in government and in the private sector, who think that Brazil needs a plan, needs a strategy, needs the resources and the will to work its image, but they are not connected together and do not have the leverage to make such a plan move forward. ... There was an attempt to make an influence over Brazil's reputation, during the Lula years, coming from the communication office of the President, with a team of experienced journalists working closely with the international correspondents and with the foreign media to make sure they got good and timely access to the sources* (Chagas, 26.03.2015).

---

<sup>66</sup> Det brasilianske instituttet for turisme

<sup>67</sup> Kulturministeriet

<sup>68</sup> Det brasilianske utenriksdepartementet

Ifølge Chagas var det altså et forsøk under Lulas administrasjon på å påvirke omverdenens oppfatning av Brasil, men til tross for dette er det ikke utarbeidet en langsiktig omdømmestrategi for landet som helhet.

Med å ta utgangspunkt i sitatene til Teixeira da Costa og Chagas kan vi anta at det ikke eksisterer noen formell omdømmestrategi for Brasil som en helhet. Men man kan likevel se for seg at det kunne eksistert en utenrikspolitisk strategi på å promotere Brasil med de sosiale endringene som har funnet sted. Blant andre den brasilianske diplomaten Samuel Pinheiro Guimarães skriver om hvordan fattigdom og stor sosial ulikhet har vært en av hovedkarakteristikkene knyttet til Brasils internasjonale omdømme (2006), og i lys av dette gir det mening å endre dette bildet gjennom å fokusere på sosialpolitikken. Men som vi skal se, avviser flere av de intervjuede aktørene eksistensen av en slik strategi. I denne seksjonen vil jeg presentere deres argumenter.

Generaldirektør i CGFOME, Milton Rondó, sier følgende om det å bruke sosialpolitikken for å styrke Brasils omdømme: «I would love to see that, but we still don't have that clear – and also we don't have the mechanisms to have that. We don't think about communication as a narrative» (Rondó, 11.2014). Rondó synes å mene at en mer strategisk bruk av sosialpolitikken i et omdømmeøyemed ville krevd at man heller kommuniserer et narrativ, og at Brasil ikke har et apparat som kan gjøre dette.

Professor Lessa ved Universitetet i Brasília mener at sosialpolitikken har hatt positiv effekt på Brasils anseelse, men heller ikke han mener at det finnes noen strategi på å bruke sosialpolitikken for å styrke Brasils anseelse internasjonalt (Lessa, 26.11.2014).

Flere av aktørene intervjuet i denne oppgaven er utdannet diplomater gjennom den brasilianske diplomatskolen *Instituto Rio Branco*. Siden diplomater er viktigere aktører i et lands utenrikspolitiske kontaktflate, spurte jeg noen av disse om de hadde opplevd at sosiale spørsmål var blitt viet noen oppmerksomhet i løpet av deres utdanningsløp, men ingen av disse kunne erindre et slikt fokus på sosialpolitikk.

Heller ikke Chagas ved ambassaden i London mener sosialpolitikken har et stort potensiale i et omdømmeøyemed. Hun argumenterer:

*I don't think Brazil has a strategy at work currently and if there was one I do not think it should focus on social inclusion. [...] Social inclusion is something that was lacking and is*

*being taken care of, at last. The problem of poverty is long overdue and should have been solved decades ago. It is not interesting to "explore" this now, to praise ourselves for alleviating poverty when poverty should not be there in the first place (Chagas, 26.03.2015).*

Carneiro i *Casa Civil* tror heller ikke det ligger et stort potensiale i å presentere Brasil som et fattigdomsreduserende land, og argumenterer med at Brasils posisjon som referanseland trolig vil avta. Hun hevder at det noen år tilbake tid var mer utbredt å betrakte Brasil som et land som reduserte fattigdommen, men at et slikt bilde er i ferd med å endres. Dette fordi grensen for fattige som på enkelt vis kan hentes ut av fattigdom er nådd. Fra nå av vil derfor fattigdomsreduksjonen gå saktere og saktere (Carneiro, 24.10.2014).

Chagas og Carneiros argumentasjon speiler to ulike grunner til at det ikke er fruktbart for Brasil å bygge et omdømme rundt landets sosialpolitikk. Chagas påpeker at det nærmest ville vært uetisk å bruke den sosiale utviklingen som har funnet sted det siste tiåret til å promotere Brasil. Dette fordi fattigdom er noe som ikke burde vært der opprinnelig, og at det derfor ikke er noe man burde utnytte nå som man endelig er i ferd med å få bukt med noen av problemene.

Det at Carneiro på sin side påpeker at brasiliansk fattigdomsreduksjon er i ferd med å stagnere, speiler på mange måter sårbarheten ved å presentere brasiliansk sosialpolitikk som en ubetinget suksesshistorie. Suksessen til brasiliansk sosialpolitikk bærer delvis preg av fordelaktige økonomiske forhold i kombinasjon med at man med ikke for omfattende grep har kunnet skape sosiale forandringer - dette fordi det er forholdsvis billig å gjøre *litt* for de som allerede mangler alt. For å fortsette å få til sosiale endringer vil det derfor kreves større tiltak. Carneiros belyser dermed en begrensning med å «selge inn» Brasil som en fattigdomsreduserende nasjon.

Carneiro legger til at den tydeligste indikatoren på at brasilianske myndigheter ikke promoterer landets sosialpolitikk, er det faktum at Brasil ikke har kapasitet til å håndtere alle henvendelsene de får fra land som vil lære av den brasilianske erfaringen. Hadde det eksistert en bevisst strategi på å bruke sosialpolitikken til dette formålet, ville brasilianske myndigheter bygd opp et apparat som kunne forvandlet denne interessen til makt (Carneiro, 10.2014). Også flere av de andre aktørene presiserer hvordan Brasil mangler evne til å etterkomme all etterspørselen. Milton Rondó i CGFome sier: «There is an international interest for what is happening in Brazil. We receive a lot of international delegations, but we don't have the dimension for that». Og João Tabajara i ABC fastholder det samme for brasiliansk

utviklingssamarbeid når han sier: «ABC has become an important part of Brazilian Foreign Policy, and many countries expect that we can meet some of their demand. But we have a lot of unmet demand - we were not prepared for this». Tabajaras utsagn viser at den store interessen for brasiliansk sosialpolitikk kan tyde på at interessen for brasiliansk sosialpolitikk ikke var noe man hadde forutsett.

## **Miljønasjon – en konkurrerende identitet?**

Når man snakker om brasiliansk omdømmebygging kan det være interessant å merke seg at Brasil allerede har hatt en strategi der man har forsøkt å endre omverdenens oppfatning av landet. For mens Chagas og Carneiro uttrykker skepsis mot å bruke fattigdomsreduksjonen til å styrke Brasils omdømme, påpekes det at Brasil har hatt en kampanje for å forandre landets profil innen miljøspørsmål. Både Carneiro i *Casa Civil* og professor Lessa understreker dette. Carneiro forteller om hvordan Brasil på 80- og 90-tallet var kjent for å hugge ned regnskogen og for å behandle urbefolkningen dårlig, men at landet strategisk har arbeidet for å endre dette bildet (Carneiro, 24.10.2014). Professor Lessa bekrefter dette og sier at det er når det kommer til miljøtematikk, og særlig klimaforandringer, at det har vært en link mellom Brasils innenrikspolitiske satsning og brasiliansk utenrikspolitikk. Han fastholder at det er på miljøområdet at man aktivt har jobbet for å konstruere en ny identitet, og ikke når det kommer til landets sosiale profil (Lessa, 26.11.2014). Også *Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República*<sup>69</sup> (SECOM) var involvert i arbeidet med å forandre Brasil miljøprofil, og i 2013 vant SECOM sammen med kommunikasjonbyråene CDN og FleishmanHillard to priser i den årlige *International Business Awards* for en kampanje rettet mot å posisjonere Brasil som global referanse innen bærekraftig utvikling og som en viktig aktør innen miljøraker (FleishmanHillard, 2013). Også Chagas mener at det er gjennom å fokusere på landets miljøprofil, og ikke sosial utvikling, at Brasils potensiale ligger:

*I think a better narrative for the country to explore is its forward-looking approach to the environment, the so-called 'sustainable development' paradigm. Brazil is a country with vast natural resources, with the biggest tropical forests in the planet, and it is among the first to develop a legal framework that seeks to protect and regulate the manner society should interact with nature. Brazil wants to grow, but not at any price. Brazil's reputation should be, in my opinion, linked to being 'the place' where the green economy will materialize.* (Chagas, 26.03.2015).

---

<sup>69</sup> Secretariat of Social Communication of the Presidency of Brazil



Dette kan indikere at Brasil allerede har staket ut hvilken identitet man vil selge inn, og at denne heller spiller på miljøspørsmål enn sosiale spørsmål. Det kan i denne sammenheng være nyttig å merke seg at fremstillingen av Brasil som miljønasjon, på samme måte som fremstillingen av sosialpolitikken som en suksesshistorie, er et skjørt bilde. Særlig Dilmás administrasjon har møtt kritikk for å nedprioritere miljø saker i sin politiske plattform (Zachrisen, 2014).

Denne satsningen på en miljøprofil forteller oss også at Brasil slett ikke er fremmed for å strategisk forsøke å forandre sin internasjonale profil og at landet også har mekanismer som kan bistå i dette arbeidet. Dette vil jeg se nærmere på i seksjon 6.2.2 som omhandler SECOMs arbeid.

## **6.2 Brasil som aktiv aktør**

Parallelt med at flere av aktørene presenterer Brasil som en passiv aktør, tegner det seg samtidig et bilde av Brasil som bruker både tid og ressurser på å formidle egen sosialpolitikk. Kapittel 5 viste at Brasil Lula- og Dilma-administrasjonene har hvert eneste år siden 2003 har brukt taletid i FNs generalforsamling til å snakke om sosiale spørsmål. Dette både relatert til en nasjonal og en global kontekst. I tillegg til å snakke om egen sosialpolitikk, har det siden 2006 også blitt nevnt konkrete resultater av denne politikken, og i de etterfølgende talene holder de år for år sitt publikum oppdatert på nye sosialpolitiske erobringer. Det fremkom også i kapittel 5 at MDS sammen med samarbeidspartnere drifter webportalen *The Brazil Learning Initiative for a World without Poverty* (WWP), som regnes som en proaktiv strategi for å kunne dele Brasils kunnskap innenfor sosialteknologi med resten av verden.

Brasils rolle i den internasjonale interaksjonen knyttet til sosialpolitikk er dermed ikke entydig passiv. Denne seksjonen skal omhandle om hvordan flere av aktørene tegner et mindre defensivt bilde av Brasils formidling av brasiliansk sosialpolitikk. Jeg starter med å presentere hvordan noen av aktørene beskriver en mer strategisk projisering av de sosiale endringene som har funnet sted, deretter vil jeg gå nærmere inn på SECOMs rolle i kommunikasjonen av brasiliansk sosialpolitikk.

## 6.2.1 Kommunikasjonsstrategi

I kontrast til aktørene som sier at det ikke eksisterer noen strategi på å formidle brasiliansk sosialpolitikk og at dette heller ikke hadde vært en god idé, mener Carlos Cuenca i *Itamaraty* at det er en generell oppfatning om at en slik strategi kunne vært nyttig. Han sier:

*There is no master plan on using the results of the Brazilian policies to strengthen Brazil's image abroad, but there is a general perception that the success Brazil has had with its social programs can be used for this* (Cuenca, 07.11.2014).

Mens Cuenca påpeker at en slik strategi kunne vært fruktbart, er tidligere sjef for helseministeriets internasjonale kontor, Alberto Kleiman, klarere på at det allerede finnes en strategi på å formidle Brasils sosialpolitiske realiseringer og at denne strategien går på tvers av både presidentskapet og ministeriene. Han sier:

*[...]I think there is a strategy, but maybe a subtle and decentralized one. The Presidency and the ministries have a strategy to project Brazil's social achievements and they relate between each other, which can be considered a unified strategy. The Bolsa Familia Program engaged several Ministries for instance; the "Mais Medicos Program" as well. In other words, I think there is a communication strategy to project Brazil's achievements in social areas* (Kleiman, 25.11.2014).

Samtidig som Kleiman påpeker at brasilianske myndigheter har en bevissthet rundt det å projisere resultatene av landets sosialpolitikk, understreker han at dette er en subtil og desentralisert strategi. Likevel, en slik betraktning synes å harmonere godt med hvordan Lula og Dilma har tatt opp sosiale spørsmål hvert år siden Lulas første FN-tale 2003.

Også generaldirektøren for *Instituto Rio Branco*, Gonçalo Mello Mourão, sier at Brasil gjerne formidler positive aspekter ved det brasilianske samfunnet, som for eksempel sosialpolitikken. Men, som han presiserer, er det kun snakk om å presentere virkeligheten, ikke å konstruere et bilde. Han sier:

*[...] as far as the reputation/image of Brazil abroad is concerned, the only special strategy on image building that I know is to simply present the situation as we have it in the country. We don't build an image, we try to show things as they are* (Mello Mourão, 30.10.2014).

Men han legger til:

*We have this as a special strategy, which is to present the situation as it is, and it happens to be a rather positive situation, as far as the social policies are concerned* (Mello Mourão, 05.05.2015).

Mello Mourão sier dermed at Brasil har en strategi på å formidle egen sosialpolitikk, men at dette ikke må tolkes som en måte å konstruere et *image*.

## 6.2.2 SECOMs arbeid

*Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República* (SECOM) har allerede blitt nevnt i forbindelse med Brasils forsøk på å posisjonere seg som en miljønasjon, men som denne seksjonen vil vise, er SECOM også involvert i formidlingen av brasiliansk sosialpolitikk.

SECOM er ansvarlig for presidentskapets kommunikasjon med offentligheten (Presidência da República, ukjent), og er et instrument brasilianske myndigheter har for å kunne påvirke hvordan landet fremstilles - også i forbindelse med sosialpolitiske spørsmål. SECOMs direktør for internasjonale medierelasjoner, Gláucio José Nogueira Veloso, forteller om flere måter de arbeider på for å påvirke hvordan Brasils sosialpolitikk presenteres internasjonalt. Én av disse er å invitere utenlandske meningsbærere<sup>70</sup> til Brasil for å vise dem hva som foregår i landet. Dette kan være journalister, myndighetspersoner, ikke-statlige organisasjoner og aktører tilknyttet universiteter. Om denne måten å jobbe på sier Veloso følgende:

*[...] nós convidamos muitos formadores de opinião para que venham ao Brasil. Organizamos programas para que eles conheçam por exemplo como funciona o Bolsa Família. Então eles vêm, conhecem o Brasil e os ministérios responsáveis pelo programa. Visitam as cidades do interior onde os programas são implementados. Essas pessoas conversam com autoridades, com professores universitários e com membros da sociedade. E saem daqui um pouco mais bem informados sobre o que está acontecendo no Brasil. Lá fora, essas pessoas saberão informar melhor sobre esses programas do que se não tivessem vindo* (Veloso, 30.10.2014)<sup>71</sup>.

Måten SECOM retter sin aktivitet mot et bredt spekter av aktører, kan tyde på at Brasil formidler sosialpolitikken ikke kun gjennom tradisjonelt diplomati, men også gjennom

---

<sup>70</sup> Meningsbærere: Oversatt fra den portugisiske betegnelsen «formadores de opinião».

<sup>71</sup> (Veloso, 30.10.2014): «Vi inviterer mange meningsbærere til Brasil. Vi organiserer programmer slik at de kan bli kjent med hvordan for eksempel Bolsa Família fungerer. De kommer hit og blir kjent med Brasil og ministeriene som er ansvarlig for programmet. De besøker byer i innlandet der programmene er implementert. De snakker med myndighetene, med personer fra universitetsmiljøene og samfunnsmedlemmer. De drar herfra litt mer opplyst om hva som foregår i Brasil, og kan bedre informere om disse programmene enn hvis de ikke hadde kommet.»

offentlig diplomati. For som Melissen poengtere (2005: 5) handler det tradisjonelle diplomatiet om relasjonen mellom representanter av stater, mens offentlig diplomati retter seg mot den generelle offentligheten i andre land.

Veloso forteller også om hvordan SECOM sender ut statlige rapporter og publikasjon om sosialprogrammene. Dette skjer blant annet via Brasils nettverk av ambassader, som igjen sender denne informasjonen til den samme typen meningsbærere som nevnt ovenfor. Veloso legger til at i tilfeller der de blir oppmerksomme på at utenlandske korrespondenter har skrevet noe upresist om Brasil, kan SECOM i etterkant ta kontakt med vedkommende og tilby den riktige informasjonen (Veloso, 2014).

SECOM arbeider ikke alene om å forme Brasils omdømme - de har også kontraktert det brasilianske kommunikasjonsbyrået CDN. Dette firmaet har fem kontorer i Brasil og ett i Washington DC (CDN, udatert) og har i tillegg partnere over hele verden. Blant annet samarbeider CDN med det amerikanske kommunikasjonsbyrået *FleishmanHillard* (Veloso, 2014). Gjennom sine samarbeidspartenere bistår CDN SECOM i deres *public relations*-arbeid for Brasil.

I lys av det Veloso sier, ser vi at selv om det tidligere har fremkommet at Brasil ikke har en formell omdømmestrategi for landet som en helhet, og at flere mener at Brasil ikke har noen strategi på å kommunisere landets sosialpolitiske suksess, så er brasilianske styresmakter i besittelse av en instans som er med på å forme den informasjon de ønsker at landet skal formidle. SECOM kan også korrigere informasjon om Brasil som betraktes som feilaktig. Veloso sier at dette også gjøres i forbindelse med utenlandske aktørers fremstilling av brasiliansk sosialpolitikk. Dette synes å harmonere med Kleimans argument om at det faktisk finnes en kommunikasjonsstrategi på å projisere Brasil realiseringer innen sosiale spørsmål.

## 6.3 Diskusjon

Det tegnes et todelt bilde av Brasils rolle i den internasjonale interaksjonen forbundet landets sosialpolitikk. På den ene siden presiseres det at Brasil ikke søkte den oppmerksomheten landet har fått for sosialpolitikken, og Brasil fremstilles som en passiv part som hovedsakelig svarer på en etterspørsel fra andre land som ønsker å lære mer om Brasils erfaringer. Brasils utviklingssamarbeid er drevet av etterspørsel, og man presiserer at man ikke forsøker å selge inn den brasilianske modellen. I tillegg er etterspørselen etter Brasils kunnskap og

kompetanse så stor at landet ikke har kapasitet til å etterkomme alle forespørslene. Flere av informantene hevder også at det ikke finnes noen plan på å promotere Brasil med de sosiale endringene som har funnet sted det siste tiåret. På et slikt grunnlag kan det virke som om det ikke finnes noen helhetlig strategi på å formidle brasiliansk sosialpolitikk internasjonalt.

Parallelt med dette tegnes det et annet bilde der Brasil fremstår som mer aktiv i sin formidling av egen sosialpolitikk. Det fremkommer at det er en generell bevissthet om at sosialpolitikken kan brukes til å styrke landets omdømme, og en av aktørene sier Brasil allerede har en kommunikasjonsstrategi på å formidle sosialpolitiske resultater - og selv om denne strategien er desentralisert, involverer den både presidentskapet og ministeriene. I tillegg har brasilianske myndigheter mulighet til å påvirke informasjonsstrømmen som går ut om landets sosialpolitikk gjennom SECOM – dette både gjennom å invitere personer man anser som relevante til å komme til Brasil for å lære om landets sosialpolitiske tiltak, samt å sende ut informasjon og korrigere informasjon som betraktes som ukorrekt. Samtidig viser annet kildemateriale at Brasil slett ikke bare kommuniserer egen sosialpolitikk når de blir spurt om det. Måten Lula og Dilma snakker om landets sosialpolitikk i sine FN-taler er et eksempel på dette, og denne tendensen er så gjennomgående at det på mange måter kan minne om en strategi. Og sist, men ikke minst lanserte Brasil i samarbeid med partnere *The Brazil Learning Initiative for a World without Poverty* i 2014. Denne online læringsplattformen betegnes som en proaktiv måte for Brasil å dele sine erfaringer. I lys av dette fremstår ikke formidlingen av brasiliansk sosialpolitikk totalt uten en egen drivkraft.

Det at flere av informantene likevel vektlegger Brasils passive rolle, kan tolkes på flere måter. Den ene er at det som omtales som en proaktiv måte for landet å dele av sine erfaringer, WWP-initiativet, er forholdsvis nytt ettersom det ble startet opp i 2014. En annen måte å se dette på er at den kommunikasjonsstrategi Kleiman referer til er så diffus at den dermed ikke kjent blant alle aktørene. Han omtaler den som «desentralisert», og dette kan bety at noen kjenner til den og benytter seg av den, mens andre ikke gjør det.

Det virker som om de fleste informantene anerkjenner de positive bi-effektene den internasjonale suksessen brasiliansk sosialpolitikk har medført gjennom styrket omdømme, men uten at man bruker eller ønsker å bruke dette strategisk.

Det kan likevel være interessant å merke seg hvordan flere av aktørene har et behov for distansere seg fra en slags kynisk «markedsføringsdiskurs» som gjerne oppstår når man

behandler temaer som omdømme og internasjonal identitet. Det at flere av de brasilianske aktørene fremhever at Brasil ikke søkte den internasjonale oppmerksomheten kan dermed tolkes som en måte å avkrefte en «kommersialisering» av brasiliansk sosialpolitikk, der sosialprogrammer nærmest blir betraktet som et produkt. For mens Verdensbanken sier følgende om Brasils WWP-satsning: «The country made soccer and its soap operas a global phenomena, transforming Brazil into a global brand. Now, it wants to do the same for poverty reduction» (Verdensbanken, 2014), uttrykker flere av aktørene mer tilbakeholdenhet i forhold til det å promotere brasilianske utviklingsløsninger. Blant annet Carneiro presiserer at Brasil ikke anser *Bolsa Família*-programmer som et produkt.

Behovet for å frikoble brasiliansk sosialpolitikk fra kynisme kommer også til syne i hvordan diplomaten Chagas mener det ville være uetisk å strategisk bruke sosialpolitikkenes suksess for å styrke Brasils omdømme. Dette med bakgrunn i at fattigdom er noe som ikke burde vært der fra starten av, og at det nærmest er som en selvfølge at et Brasil i økonomisk vekst skulle ta tak i fattigdomsproblematikken.

Også Carneiros nedtoning av dette potensialet for å bruke sosialpolitikken i et omdømmeøyemed er interessant gjennom måten hun påpeker at fattigdomsreduksjonen er i ferd med og stagnere, og at Brasil hadde en sterkere posisjon som referanseland i den globale utviklingsdebatten noen år tilbake. Dette speiler på mange måter presiseringen fra kapittel 4 om at politiske verdier må etterleves – det vil si at man må kunne vise til konkrete resultater. Dette speiler også fremstillingen av brasiliansk sosialpolitikk som et sårbart narrativ. Samtidig kan det argumenteres med at en stagnasjon i egen fattigdomsreduksjon ikke nødvendigvis trenger å bety at Brasil mister sin posisjon, hvis denne posisjonen heller bygger på den sosialteknologien landet sitter på, slik det poengteres i kapittel 5.

Det kan likevel synes klokt å ikke promotere den såkalte «brasilianske modellen» for hardt, for som det har blitt tydelig de senere årene er det store problemer knyttet til denne utviklingsmodellen. I tillegg er de sosiale tiltakene forholdsvis nye, og man vet fortsatt ikke hvor stor overføringsverdi de har til andre land.

Av de sosialpolitiske tiltakene er det særlig *Bolsa Família* og *Cadastro Único* som brasilianske myndigheter formidler, i alle fall hvis man skal ta utgangspunkt i det informasjonsmateriellet som ligger ute på læringsplattformen WWP. I denne forbindelse kan det være interessant merke seg at i en promoteringsvideo for et seminar om *Cadastro Único*,

sier MDS' direktør for *Cadastro Único*, Joana Mostafa, følgende om Brasil: «[...] today we can say that a country that has historically only been an exporter of commodities only, is now an exporter of social technology» (Mostafa, 2015). Nok en gang kan man argumentere for at den brasilianske «eksporten» av sosialteknologi skjer basert på etterspørsel, men samtidig minner mye av den brasilianske retorikken rundt landets sosialpolitikk som promotering av egne løsninger.

Et element som er interessant å merke seg når man skal diskutere om Brasil har noen strategi på å formidle brasiliansk sosialpolitikk er hvordan flere av aktørene poengterer at Brasil ikke har kapasitet til å håndtere alle forespørslene fra land som ønsker å lære av den brasilianske erfaringen. Både Tabajara i ABC, Rondó i CGFome og professor Lessa poengterer dette, og Carneiro argumenterer for at dette faktumet er et bevis på at Brasil ikke forsøker å promotere den brasilianske modellen. For, sier hun, hadde Brasil hatt noen strategi på dette ville de hatt et apparat som kunne gjort dette om til makt.

Om Brasil har en strategi eller ikke på å formidler landets sosialpolitikk, er som vi har sett ikke helt entydig, men Carneiros utsagn påpeker likevel et viktig poeng om sosialpolitikken sett fra et *soft power*-perspektiv. For som det fremkom i kapittel 4 er det utfra Nyes konseptualisering av *soft power* trolig i en relasjon med utviklingsland i sør at sosialpolitikken *soft power*-potensiale ligger. Dette fordi det er disse landene som ønsker å etterfølge Brasils eksempel. Videre ble det i kapittel 5 argumentert for at det er gjennom overføringen av brasiliansk kompetanse og kunnskap til land i sør at dette potensialet kommer til uttrykk. Andre land ønsker altså å dra nytte av Brasils erfaringer. Utfra dette resonnementet kan man anta at siden Brasil ikke har kapasitet til å etterkomme alle forespørslene fra land som ønsker å lære av deres kompetanse, brukes ikke *soft power*-potensialet som ligger i egne sosialpolitiske erfaringer til det fulle – dette uavhengig av om denne utnyttelsen hadde vært intendert eller ikke.

### **6.3.1 Oppsummering**

I dette kapitlet har jeg drøftet om det finnes det noen strategi på å formidle den brasilianske sosialpolitikken internasjonalt. For å si noe om dette har jeg undersøkt hva aktørene selv sier om landets internasjonale kommunikasjon av sosialpolitikken, samt brukt annet kildemateriale presentert i de to foregående kapitlene.

Aktørene tegner ikke et entydig bilde av Brasils rolle i den internasjonale interaksjon forbundet med landets sosialpolitikk. Mens noen av aktørene framholder at det finnes en desentralisert strategi på å formidle brasiliansk sosialpolitikk, hevder flere av de andre at dette ikke er tilfelle. Og mens enkelte betegner Brasil som en passiv aktør, viser Lula og Dilmars taler i FNs generalforsamling og WWP-initiativet at Brasil også aktivt promoterer egen sosialpolitikk.

Det kan likevel virke som om det er en rådende oppfatning blant de fleste informantene om at man anerkjenner *spillover*-effekten sosialpolitikken internasjonale suksess har hatt for landets omdømme, uten at dette nødvendigvis betyr at Brasil bruker eller ønsker å bruke dette strategisk.

Jeg vil med dette som utgangspunkt konkludere med at det innenfor det brasilianske statsapparatet ikke eksisterer en entydig måte å betrakte landets kommunikasjon av egen sosialpolitikk, men at likevel uttrykkes en viss skepsis mot å strategisk skulle promotere den brasilianske erfaringen.



# 7 Avslutning

Jeg har i denne oppgaven utført en kvalitativ casestudie av den internasjonale dimensjonen av brasiliansk sosialpolitikk. Bakgrunnen for oppgaven er hvordan Brasil har fått status som et foregangsland i den globale utviklingsdiskursen. Med dette som utgangspunkt har jeg undersøkt hvordan landets sosialpolitikk kommer til uttrykk i brasiliansk utenrikspolitikk og søken etter internasjonal status. For å studere relasjonen mellom brasiliansk sosialpolitikk og utenrikspolitikk, har jeg brukt Joseph Nyes *soft power*-teori. Casestudie som forskningsdesign kjennetegnes av et mangfoldig kildemateriale. Dette åpner både for å kunne studere fenomenet i sin kontekst, samt at dette muliggjør datatriangulering. Kildematerialet i denne oppgaven består av intervjuer med sentrale brasilianske aktører med kjennskap til Brasils utenrikspolitikk, sosialpolitikk, og noen tilfeller begge fagområder. I tillegg har jeg benyttet meg av annet kildemateriale som taler, statistikk, statlige informasjonsskriv og nyhetsartikler.

Jeg vil først redegjøre for de viktigste funnene i denne oppgaven, før jeg videre vil drøfte hvordan man kan forstå relasjonen mellom brasiliansk sosialpolitikk og utenrikspolitikk. Avslutningsvis vil jeg kommentere muligheter for videre forskning.

## Hovedfunn

I de tre analysekapitlene i denne oppgaven, henholdsvis kapittel 4, 5 og 6, har jeg drøftet følgende forskningsspørsmål:

1. Kan brasiliansk sosialpolitikk betraktes som en *soft power*-ressurs?
2. Bruker brasilianske myndigheter landets sosialpolitikk i sin kommunikasjon med andre land?
3. Finnes det noen strategi på å formidle den brasilianske sosialpolitikken internasjonalt?

I kapittel 4 var hovedfunnet at det gir mening å betrakte brasiliansk sosialpolitikk som en *soft power*-ressurs innenfor Brasils sør-sør-relasjoner. Denne konklusjonen baserer seg på to resonnementer som begge har sitt utspring i det teoretiske rammeverket presentert i kapittel 2. For det første oppfylder brasiliansk sosialpolitikk de tre kriteriene for at politiske verdier skal kunne betraktes som en *soft power*-ressurs: En mer ambisiøs sosialpolitikk er et uttrykk for politiske verdier som oppfattes som moralske og legitime; Brasil viser at landet etterlever

disse verdiene gjennom konkrete resultater; Det eksisterer en internasjonal bevissthet rundt det faktum at Brasil har sosial inkludering som en politisk prioritering og at dette har medført resultater. For det andre kan man gjennom Nyes konseptualisering av *soft power* vise at denne typen makt oppstår fordi andre ser opp til ditt eksempel, og ønsker å følge deg. Dette er med på å definere at sosialpolitikkenes *soft power*-potensiale hovedsakelig kommer til syne i Brasils relasjon med utviklingsland – det vil si en sør-sør-kontekst.

Det viktigste funnet i kapittel 5 var at jeg viser at Brasil bruker sosialpolitikken i sin kommunikasjon med andre land, og at Brasil dermed er delaktig i den internasjonale kommunikasjonen rundt egen sosialpolitikk. Formidlingen av sosialpolitikken foregår blant annet gjennom at Lula og Dilma omtaler sosiale spørsmål i sine FN-taler, og ved at MDS og ABC overfører sin kunnskap og kompetanse som et ledd i MDS internasjonale engasjement. Brasil fremstår både som en passiv og aktiv aktør i denne kommunikasjonen. Fra et *soft power*-perspektiv er det trolig i kompetanseoverføringen til andre land i sør at sosialpolitikkenes *soft power*-potensiale ligger. Dette fordi det er på denne måten andre land i utvikling kan dra nytte av Brasils erfaringer. MDS og ABC arbeid kan dermed betraktes som viktig i denne sammenheng.

Hovedfunnet fra kapittel 6 er at det innen det brasilianske statsapparatet ikke eksisterer en entydig måte å betrakte det internasjonale aspektet ved brasiliansk sosialpolitikk, og det tegnes et tvetydig bilde av Brasils rolle i den internasjonale interaksjon forbundet med landets sosialpolitikk. Mens noen aktører hevder at Brasil har en delvis strategisk tilnærming til å formidle brasiliansk sosialpolitikk, benekter andre dette. Det kan tenkes at den strategiske tilnærmingen er såpass desentralisert og diffus at den ikke erkjennes som en strategi. Det synes som en rådende oppfatning at man gjerne tar imot *spillover*-effekten den internasjonale anerkjennelsen har medført for landets omdømme, men uten at man nødvendigvis bruker eller ønsker å bruke dette strategisk. Flere av informantene poengterer dessuten hvordan Brasil ikke har kapasitet til å etterkomme alle forespørslene fra land som ønsker å lære av den brasilianske erfaringen.

## Relasjonen mellom brasiliansk sosialpolitikk og utenrikspolitikk

Denne oppgaven kan ses i sammenheng med annen litteratur som diskuterer Brasils utenrikspolitikk, samt litteratur som betrakter brasiliansk sosialpolitikk som en *soft power*-ressurs – dette i kraft av at de sosiale endringene som har funnet sted det siste tiåret gjør at Brasil nå fremstår som et eksempel for andre land i utvikling, og ikke minst at Brasil innehar en ettertraktet kompetanse innen sosialteknologi.

Som diskutert i alle de tre analysekapitlene er det hovedsakelig er innen Brasils sør-sør-satsning at sosialpolitikken *soft power*-potensiale ligger. Utfra et slikt resonnement er det viktig for *soft power*-potensialet at store internasjonale organisasjoner som FN og Verdensbanken går ut og anbefaler brasilianske løsninger til andre land i utvikling. Selv om målet med denne oppgaven ikke er å si noe om selve effekten av brasiliansk *soft power*, kan det være nyttig å merke seg hvordan Dauvergne og Farias skriver at Brasil gjennom landets utviklingssamarbeid har styrket sine bilaterale bånd til land i sør (2012: 909). Også João Tabajara i ABC påpeker det samme når han sier: «What this cooperation has done, is that we have managed to improve relations with southern countries. Today we have a greater range of dialogue, actions and common things that we didn't have before» (Tabajara, 11.2014).

Det er likevel tydelig hvordan brasiliansk sosialpolitikk som *soft power*-ressurs har sine begrensninger. Jeg nevner innledningsvis hvordan et permanent sete i FNs sikkerhetsråd er en viktig ambisjon for brasiliansk utenrikspolitikk, og i forhold til en slik målsetting kan ikke sosialpolitikken bidra med stor påvirkningskraft. Men selv om sosialpolitikken ikke får noen praktiske utslag i en slik kontekst, så kan de sosialpolitiske erobringene i det minste gi legitimitet til den brasilianske utenrikspolitiske diskursen som fokuserer på utvikling. Blant annet Brasils ønske om et permanent sete i FNs sikkerhetsråd kobles nemlig til dette konseptet. Om Brasils kandidatur skriver Saraiva følgende: «As credentials for its candidature, Brazil chose to defend more distributive aspects of international trade, and campaigned to tackle problems of hunger and poverty that would affect international stability» (Saraiva, 2011: 61). Også Cervo påpeker hvordan Brasil kobler internasjonal sikkerhet til utvikling og kampen mot sult (Cervo, 2010: 17). Det virker sannsynlig at en slik diskurs øker sin troverdighet gjennom at en voksende økonomi som Brasil selv viser at det på et nasjonalt nivå tar tak i disse problemene.

Også i Dilmás innsettelsestale i januar 2015 kommer denne dynamikken frem. I denne sier hun at kampen mot fattigdom og sult vil være et av de utenrikspolitiske satsningsområdene som skal være med på å definere Brasils internasjonale rolle i hennes kommende presidentperiode (Rousseff, 2015). Nok en gang synes det sannsynlig at måten Brasil oppnår resultater på hjemmebane gir landet mer troverdighet når de tar opp spørsmål knyttet til utvikling på et intensjonalt plan. Dauvergne og Farias påpeker nettopp dette forholdet mellom de sosiale erobringene innenriks og Brasils utenrikspolitiske målsettinger når de skriver:

*[...]Brazil can claim more than ever to be a legitimate international voice for development. This is helping the country to position itself as the 'emerging among the emerging' when it comes to real solutions for social development* (Dauvergne og Farias, 2012: 908).

Så selv om brasiliansk sosialpolitikk ikke vil gjøre at Brasil oppnår sin såkalte «destiny of grandeur», kan i alle fall de hjemlige resultatene legitimere Brasils ønske om å være en viktig aktør i den globale utviklingsdebatten, noe som igjen er med på å gi Brasil en ledende rolle blant land i utvikling.

Kapittel 6 viser at Brasil ikke bruker sosialpolitikkenes *soft power*-potensiale til det fulle gjennom det at landet ikke klarer å håndtere alle forespørslene fra utviklingsland som ønsker å lære av Brasils erfaringer. Å øke utnyttelsen av *soft power*-potensialet ville derfor betydd å investere flere ressurser i de instansene som sitter på den kompetansen andre land og organisasjoner etterspør, som for eksempel ABC og MDS. Om en slik investering er verdt det, er et annet spørsmål - for det å måle verdien av *soft power*, er en vanskelig oppgave. Men med tanke på Brasils utenrikspolitiske ambisjoner og begrensede tilgang på «harde» maktressurser, burde det kanskje finnes en strategi der man på en bedre måte kunne utnytte den store interessen for den brasilianske erfaringen?

## **Videre forskning**

Mens denne oppgaven har tatt for seg hvordan brasiliansk sosialpolitikk brukes i Brasils møte med omverdenen, kan en annen vinkling være hvordan den internasjonale annerkjennelsen Brasil har fått for landets sosialpolitikk brukes innenrikspolitisk. Noen av informantene fortalte om hvordan brasilianske styresmakter bruker den posisjonen Brasil har fått som internasjonal referanse innen den globale utviklingsdebatten til å vise at landet er på rett vei og at mange andre ønsker å lære av Brasils erfaring. Sosialpolitikken brukes dermed for å

legitimere regjeringen og sosialpolitikken ovenfor skeptiske velgere. Å utforske denne dynamikken kan gi nye og interessante perspektiver på brasiliansk sosialpolitikk.

# Litteraturliste

- Amorim, C. 2005. *Statement by H. E. Ambassador Celso Amorim, Minister of External Relations of the Federative Republic of Brazil, at the Opening of the General Debate of the 60th Session of the United Nations General Assembly* [Online]. FN. Tilgjengelig fra: <http://www.un.org/webcast/ga/60/statements/bra050917eng.pdf> [Lest 05.05 2014].
- Amorim, C. 2010. *Statement by H. E. Ambassador Celso Amorim, Minister of External Relations of the Federative Republic of Brazil, at the Opening of the General Debate of the 65th Session of the United Nations General Assembly* [Online]. New York: FN. Tilgjengelig fra: [http://www.un.org/en/ga/65/meetings/generaldebate/Portals/1/statements/634208393095000000BR\\_en.pdf](http://www.un.org/en/ga/65/meetings/generaldebate/Portals/1/statements/634208393095000000BR_en.pdf) [Lest 05.05 2014].
- Armijo, L. E. & Burges, S. W. 2010. Brazil, the entrepreneurial and democratic BRIC. *Polity*, 42, 14-37.
- Bedinelli, T. 2014. “*Nenhum dado factual poderia explicar o aumento da miséria*” [Online]. São Paulo: El País. Tilgjengelig fra: [http://brasil.elpais.com/brasil/2014/11/08/politica/1415406568\\_250325.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2014/11/08/politica/1415406568_250325.html) [Lest 21.04 2015].
- Bertonha, J. F. 2010. Brazil: an emerging military power? The problem of the use of force in Brazilian international relations in the 21st century. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53, 107-124.
- Blog Do Planalto. 2011. *País rico é país sem pobreza* [Online]. Blog do Planalto. Tilgjengelig fra: <http://blog.planalto.gov.br/um-pais-rico-e-um-pais-sem-pobreza/> [Lest 05.04 2015].
- Blog Do Planalto. 2014. *Muitos países se espelham nos êxitos das políticas sociais do Brasil, afirma diretor do PNUD* [Online]. Brasília: Blog do Planalto,. Tilgjengelig fra: [http://blog.planalto.gov.br/outros-paises-se-espelham-nos-exitos-das-politicas-sociais-do-brasil-afirma-diretor-do-pnud/?utm\\_source=rss&utm\\_medium=rss&utm\\_campaign=outros-paises-se-espelham-nos-exitos-das-politicas-sociais-do-brasil-afirma-diretor-do-pnud](http://blog.planalto.gov.br/outros-paises-se-espelham-nos-exitos-das-politicas-sociais-do-brasil-afirma-diretor-do-pnud/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=outros-paises-se-espelham-nos-exitos-das-politicas-sociais-do-brasil-afirma-diretor-do-pnud) [Lest 15.04 2015].
- Brasil Sem Miséria. 2014. *Apresentação* [Online]. Tilgjengelig fra: <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/apresentacao> [Lest 05.03 2015].
- Carvalho De Lorenzo, M. 2013. Os desafios para a difusão da experiência do Bolsa Família por meio da cooperação internacional. I: CAMPELLO, T. & NERI, M. C. (red.) *Programa Bolsa Família : uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Casanova, L. & Kassum, J. 2013. From soft to hard power: in search of Brazil's winning blend. INSEAD
- Cdn. udatert. *CDN* [Online]. São Paulo: CDN. Tilgjengelig fra: <http://grupocdn.com.br/> [Lest 19.04 2015].
- Cervo, A. L. 2010. Brazil's rise on the international scene: Brazil and the World. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53, 7-32.
- Cornelissen, S. 2010. The geopolitics of global aspiration: Sport mega-events and emerging powers. *The international journal of the history of sport*, 27, 3008-3025.
- Corrêa, L. F. S. D. (red.) 2013. *Brazil in the United Nations, 1946 - 2011*, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Da Silva, A. G. 2005. Poder Inteligente—A questão do HIV/AIDS na Política Externa Brasileira. *Contexto Internacional*, 27.

- Da Silva, L. I. L. 2003. Statement by H.E. Mr. Luiz Inácio Lula da Silva, President of the Federative Republic of Brazil, at the General Debate of the 58th Session of the United Nations General Assembly. I: DE SEIXAS CORRÊA, L. F. (red.) *Brazil in the United Nations, 1946 – 2011*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Da Silva, L. I. L. 2004. *Statement by H.E. Luiz Inácio Lula da Silva, President of the Federative Republic of Brazil, at the Opening of the 59th General Debate of the Session of the United Nations General Assembly* [Online]. New York: FN. Tilgjengelig fra: <http://www.un.org/webcast/ga/59/statements/braeng040921.pdf> [Lest 05.05 2014].
- Da Silva, L. I. L. 2006. *Statement by H.E. Mr. Luiz Inácio Lula da Silva, President of the Federative Republic of Brazil, at the General Debate of the 61st Session of the United Nations General Assembly* [Online]. New York: FN. Tilgjengelig fra: <http://www.un.org/webcast/ga/61/pdfs/brasil-e.pdf> [Lest 10.05 2014].
- Da Silva, L. I. L. 2007. *Statement by H.E. Luiz Inácio Lula da Silva, President of the Federative Republic of Brazil, at the Opening of the General Debate of the 62nd Session of the United Nations General Assembly* [Online]. New York: FN. Tilgjengelig fra: <http://www.un.org/webcast/ga/62/2007/pdfs/brazil-en.pdf> [Lest 05.05 2014].
- Da Silva, L. I. L. 2008. *Statement by H.E. Luiz Inácio Lula da Silva, President of the Federative Republic of Brazil, at the Opening of the General Debate of the 63rd Session of the United Nations General Assembly* [Online]. New York: FN. Tilgjengelig fra: [http://www.un.org/en/ga/63/generaldebate/pdf/brazil\\_en.pdf](http://www.un.org/en/ga/63/generaldebate/pdf/brazil_en.pdf) [Lest 05.05 2014].
- Da Silva, L. I. L. 2009. *Statement by H.E. Luiz Inácio Lula da Silva, President of the Federative Republic of Brazil, at the Opening of the General Debate of the 64th Session of the United Nations General Assembly* [Online]. New York: FN. Tilgjengelig fra: [http://www.un.org/en/ga/64/generaldebate/pdf/BR\\_en.pdf](http://www.un.org/en/ga/64/generaldebate/pdf/BR_en.pdf) [Lest 05.05 2014].
- Dafoe, A., Renshon, J. & Huth, P. 2014. Reputation and Status as Motives for War. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 17, 371-393.
- Dauvergne, P. & Farias, D. B. 2012. The rise of Brazil as a global development power. *Third World Quarterly*, 33, 903-917.
- De Carvalho, B. 2011. Brasil: Endelig en stormakt eller for evig fremtidens land? *Internasjonal Politikk*, 69, 293-301.
- De Carvalho, B. & Neumann, I. B. (red.) 2014. *Small State Status Seeking: Norway's Quest for International Standing*, London: Routledge 2015.
- Doyle, M. W. 2012. Liberalism and foreign policy. I: SMITH, S., HADFIELD, A. & DUNNE, T. (red.) *Foreign policy: theories, actors, cases*. Oxford: Oxford University Press.
- Eclac 2011. Social panorama of Latin America 2011. Santiago: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).
- Eclac 2013. Social panorama of Latin America 2013. Santiago: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).
- Eclac 2014. Social panorama of Latin America 2014. Santiago: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).
- Economist, T. 2008. Brazil: Happy families. *The Economist*, The Americas.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- Fao. 2014. *O Brasil saiu do mapa da fome pelo fruto de uma decisão política* [Online]. Roma: FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO). Tilgjengelig fra: <https://www.fao.org.br/Bsmfpdp.asp> [Lest 07.04 2015].

- Fao. 2015. *Brazil's president appreciates FAO's support in eradicating hunger* [Online]. FAO. Tilgjengelig fra: <http://www.fao.org/about/who-we-are/director-gen/faodg-news-archive/detail/en/c/273898/> [Lest 04.05 2015].
- Fermann, G. 2011. Utenrikspolitikk som begrep, intensjon og atferd. I: HOVI, J. & MALNES, R. (red.) *Anarki, makt og normer: innføring i internasjonal politikk*. Oslo: Abstrakt forl.
- Finnemore, M. 1996. *National interests in international society*, Ithaca, N.Y, Cornell University Press.
- Fleishmanhillard. 2013. *FleishmanHillard and CDN Comunicacao Corporativa Help SECOM Win Two Stevie Awards* [Online]. FleishmanHillard. Tilgjengelig fra: <http://fleishmanhillard.com/2013/08/news-and-opinions/fleishmanhillard-and-cdn-comunicacao-corporativa-help-secom-win-two-stevie-awards/> [Lest 19.04 2015].
- Fn. udatert-a. *About the Millennium Development Goals Indicators* [Online]. New York: FN. Tilgjengelig fra: <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=Indicators/About.htm> [Lest 07.04 2015].
- Fn. udatert-b. *Democracy* [Online]. Tilgjengelig fra: <http://www.un.org/en/globalissues/democracy/index.shtml> [Lest 03.05 2015].
- Fn. udatert-c. *Frequently Asked Questions(FAQ)* [Online]. FN. Tilgjengelig fra: <http://gadebate.un.org/faq> [Lest 05.05 2015].
- Gombata, M. 2013. *Brasil não tem uma "nova classe média", dizem especialistas* [Online]. Carta Capital. Tilgjengelig fra: <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/brasil-nao-tem-uma-nova-classe-media-dizem-especialistas-4653.html>.
- Grønmo, S. 2004. *Samfunnsvitenskapelige metoder*, Bergen, Fagbokforl.
- Guimarães, S. P. 2006. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*, Rio de Janeiro, Contraponto.
- Hjelmtveit, V. 2009. Sosialpolitikk i historisk perspektiv. I: STAMSØ, M. A. & HJELMTVEIT, V. (red.) *Velferdsstaten i endring: norsk sosialpolitikk ved starten av et nytt århundre*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Hudson, V. 2012. The history and evolution of foreign policy analysis. I: SMITH, S., HADFIELD, A. & DUNNE, T. (red.) *Foreign policy: theories, actors, cases*. Oxford: Oxford University Press.
- Hunter, W. 2011. Brazil - The PT in Power. I: LEVITSKY, S. & ROBERTS, K. M. (red.) *The Resurgence of the Latin American left*. Balimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Institute for Government. 2013. *The New Persuaders* [Online]. London: Institute for Government. Tilgjengelig fra: [http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/The%20new%20persuaders%20III\\_0.pdf](http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/The%20new%20persuaders%20III_0.pdf) [Lest 05.05 2014].
- Jackson, R. H. & Sørensen, G. (red.) 2010. *Introduction to international relations: theories and approaches*, Oxford: Oxford University Press.
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. 2010. *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*, Oslo, Abstrakt.
- Kjeldstadli, K. 2010. *Fortida er ikke hva den en gang var: en innføring i historiefaget*, Oslo, Universitetsforlaget.
- Lee, G. 2009. A theory of soft power and Korea's soft power strategy. *The Korean Journal of Defense Analysis*, 21, 1-15.
- Lee, K., Chagas, L. C. & Novotny, T. E. 2010. Brazil and the framework convention on tobacco control: global health diplomacy as soft power. *PLoS Med*, 7, 1-5.
- Lee, K. & Gomez, E. 2011. Brazil's Ascendance: The soft power role of global health diplomacy. *The European Business Review*, Januar-februar, 61-64.



- Leira, T. 2014. *Brasil: kjempen våkner*, Oslo, Aschehoug.
- Lessa, A. C. 2010. Brazil's strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53, 115-131.
- Levitsky, S. & Roberts, K. M. 2011. *The Resurgence of the Latin American left*, Balimore, Md., Johns Hopkins University Press.
- Malamud, A. 2011. A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. *Latin American Politics and Society*, 53, 1-24.
- Mds 2014. *A Cooperação Internacional do MDS em Números (2011-2014)*, Brasília, MDS.
- Mds. 2015. *Políticas sociais brasileiras atraem delegações de 92 países* [Online]. Tilgjengelig fra: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2015/janeiro/politicas-sociais-brasileiras-atraem-delegacoes-de-92-paises> [Lest 28.02 2015].
- Mds. udatert-a. *Ministry of Social Development and Fight against Hunger (MSD)* [Online]. Tilgjengelig fra: <http://www.mds.gov.br/acesso-a-informacao/sobre-o-ministerio-versao-ingles/ministry-of-social-development-and-fight-against-hunger-msd> [Lest 20.01 2015].
- Mds. udatert-b. *Relações Internacionais* [Online]. MDS. Tilgjengelig fra: <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/superacao-da-extrema-pobreza%20/plano-brasil-sem-miseria-1/bsm-2013-relacoes-internacionais> [Lest 01.02 2015].
- Melissen, J. 2005. *The New public diplomacy: soft power in international relations*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Mostafa, J. 2015. *WWP Webinar: Unified Registry for Social Programs - Joana Mostafa* [Online]. WWP. Tilgjengelig fra: <https://www.youtube.com/watch?v=un5mbqL8XHc&list=PL4q22k-D224aYjgVAfq9Kg2fVwIkmOWJ&index=5> [Lest 10.05 2015].
- Nordby, T. 2008. Jakten på den uavhengige variabel. *Sosiologisk årbok*.
- Nye, J. S. 2004. *Soft power: the means to success in world politics*, New York, Public Affairs.
- Nye, J. S. 2008b. Public diplomacy and soft power. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 616, 94-109.
- Nye, J. S. 2011. *The future of power*, New York, Public Affairs.
- Nye, J. S. 2013. *What China and Russia Don't Get About Soft Power* [Online]. Washington DC.: Foreign Policy. Tilgjengelig fra: <http://foreignpolicy.com/2013/04/29/what-china-and-russia-dont-get-about-soft-power/> [Lest 12.02 2015].
- Oecd. udatert. *Growth is not enough* [Online]. OECD. Tilgjengelig fra: <http://www.oecd.org/brazil/growth-is-not-enough.htm> [Lest 04.05 2015].
- Paz, G. & Roett, R. 2003. *Latin America in a changing global environment*, Boulder, Co, Lynne Rienner.
- Pereira, L. C. B., Kregel, J. A. & Burlamaqui, L. 2014. *Financial stability and growth: perspectives on financial regulation and new developmentalism*, Oxfordshire, England, Routledge.
- Portal Brasil. 2014. *Brazil lifts 36 million out of extreme poverty and hits UN target for child mortality* [Online]. Portal Brasil. Tilgjengelig fra: <http://www.brasil.gov.br/centro-aberto-de-midia/news/brazil-lifts-36-million-out-of-extreme-poverty-and-hits-un-target-for-child-mortality> [Lest 04.05 2015].
- Presidência Da República. ukjent. *Dispõe sobre a criação, na Presidência da República, da Secretaria de Comunicação Social, altera dispositivos do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e dá outras providências*. [Online]. Brasília. Tilgjengelig fra: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6650.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6650.htm) [Lest 19.04 2015].

- Regnskogfondet. 2014. *Avskogingen i Amazonas redusert med 18 prosent* [Online].  
Regnskogfondet. Tilgjengelig fra:  
<http://www.regnskog.no/no/nyheter/nyhetsarkiv/amazonas/avskoging-i-amazonas-reduisert-med-18-prosent>.
- Reid, M. 2014. *Brazil: the troubled rise of a global power*, New Haven, Conn., Yale University Press.
- Reygadas, L. & Filgueira, F. 2010. Inequality and the Incorporation Crisis: The Left's Social Policy Toolkit. I: CAMERON, M. A. & HERSHBERG, E. (red.) *Latin America's left turns: politics, policies, and trajectories of change*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner.
- Ristovic, A. 2012. Brazil's Soft Power and Dilma's Dilemma. 3.
- Roett, R. 2011. *The new Brazil*, Washington, Brookings Institution Press.
- Rother, L. 2012. *Brazil on the rise: the story of a country transformed*, New York, Palgrave Macmillan.
- Rousseff, D. 2011. *Statement by H.E. Dilma Rousseff, President of the Federative Republic of Brazil, at the 66th General Debate of the Session of the United Nations General Assembly* [Online]. New York: FN. Tilgjengelig fra:  
[http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/66/BR\\_en\\_0.pdf](http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/66/BR_en_0.pdf).
- Rousseff, D. 2012. *Statement by H.E. Dilma Rousseff, President of the Federative Republic of Brazil, at the 67th General Debate of the Session of the United Nations General Assembly* [Online]. New York: FN. Tilgjengelig fra:  
[http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/67/BR\\_en.pdf](http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/67/BR_en.pdf) [Lest 05.05 2014].
- Rousseff, D. 2013. *Statement by H.E. Dilma Rousseff, President of the Federative Republic of Brazil, at the 68th General Debate of the Session of the United Nations General Assembly* [Online]. New York: FN. Tilgjengelig fra:  
[http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/68/BR\\_en.pdf](http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/68/BR_en.pdf).
- Rousseff, D. 2014. *Statement by H.E. Dilma Rousseff, President of the Federative Republic of Brazil, at the General Debate of the 69th Session of the United Nations General Assembly* [Online]. New York: FN. Tilgjengelig fra:  
[http://www.un.org/en/ga/69/meetings/gadebate/pdf/BR\\_en.pdf](http://www.un.org/en/ga/69/meetings/gadebate/pdf/BR_en.pdf).
- Rousseff, D. 2015. *Speech by the President of the Republic, Dilma Rousseff - Brazilian National Congress - January 1st 2015* [Online]. Brasília: Itamaraty. Tilgjengelig fra:  
[http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6367:discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-compromisso-constitucional-perante-o-congresso-nacional-congresso-nacional-1-de-janeiro-de-2014&catid=197:discursos&Itemid=448&lang=pt-BR#english](http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=6367:discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-compromisso-constitucional-perante-o-congresso-nacional-congresso-nacional-1-de-janeiro-de-2014&catid=197:discursos&Itemid=448&lang=pt-BR#english) [Lest 08.03 2015].
- Santos, R. & Cravo, T. A. 2014. *Brazil's rising profile in United Nations peacekeeping operations since the end of the cold war* [Online]. Norwegian Peacebuilding Resource Centre Tilgjengelig fra:  
[http://www.peacebuilding.no/var/ezflow\\_site/storage/original/application/47c24376b182eb29154461520d5ba7e9.pdf](http://www.peacebuilding.no/var/ezflow_site/storage/original/application/47c24376b182eb29154461520d5ba7e9.pdf) [Lest 20.01 2015].
- Santos, S. C. 2012. Brasil y su imagen: 'no es oro todo lo que reluce'. *Anuario Americanista Europeo*, 10, 73-90.
- Saraiva, M. G. 2011. Brazilian Foreign Policy: Causal Beliefs in Formulation and Pragmatism in Practice. I: LAMBERT, P. & GARDINI, G. L. (red.) *Latin American foreign policies: between ideology and pragmatism*. New York: Palgrave Macmillan.
- Saraiva, M. G. 2014. The Brazilian soft power tradition. *Current history* 113, 64-69.
- Seabra, P. 2014. A harder edge: reframing Brazil's power relation with Africa. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 57, 77-97.

- Smith, S., Hadfield, A. & Dunne, T. 2008. *Foreign policy: theories, actors, cases*, Oxford, Oxford University Press.
- Smith, S., Hadfield, A. & Dunne, T. (red.) 2012. *Foreign policy: theories, actors, cases*, Oxford: Oxford University Press.
- Sotero, P. & Armijo, L. E. 2007. Brazil: To be or not to be a BRIC? *Asian Perspective*, 31, 43-70.
- Stuenkel, O. 2014. *Como a volta de Lula mudaria a política externa brasileira?* [Online]. Brasil Post. Tilgjengelig fra: [http://www.brasilpost.com.br/oliver-stuenkel/como-a-volta-de-lula-mudaria-politica-externa\\_b\\_5496865.html](http://www.brasilpost.com.br/oliver-stuenkel/como-a-volta-de-lula-mudaria-politica-externa_b_5496865.html) [Lest 21.04 2015].
- The International Social Security Association. 2013. *Brazilian social security programme receives prestigious ISSA award* [Online]. The International Social Security Association. Tilgjengelig fra: <https://www.issa.int/-/brazilian-social-security-programme-receives-prestigious-issa-award> [Lest 15.04 2015].
- Trinkunas, H. 2015. *Brazil's Global Ambitions* [Online]. Bookings.edu. Tilgjengelig fra: <http://www.brookings.edu/research/articles/2015/02/04-brazil-global-ambitions-trinkunas> [Lest 04.04 2015].
- Utenriksdepartementet. 2014. *Norges omdømme - forvaltes av oss alle* [Online]. Tilgjengelig fra: [https://www.regjeringen.no/nb/tema/utenrikssaker/norgesprofilering-og-kultursamarbeid/norgesprofilering/norge\\_omdoemme/id708753/](https://www.regjeringen.no/nb/tema/utenrikssaker/norgesprofilering-og-kultursamarbeid/norgesprofilering/norge_omdoemme/id708753/) [Lest 23.03 2015].
- Verdensbanken. 2014. *How to Reduce Poverty: A New Lesson from Brazil for the World?* [Online]. Washington DC: Verdensbanken. Tilgjengelig fra: <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2014/03/22/mundo-sin-pobreza-leccion-brasil-mundo-bolsa-familia> [Lest 08.04 2015].
- Verdensbanken. 2015. *GDP ranking* [Online]. Verdensbanken. Tilgjengelig fra: <http://data.worldbank.org/data-catalog/GDP-ranking-table> [Lest 18.05 2015].
- Verdensbanken. udatert. *GINI index* [Online]. Verdensbanken. Tilgjengelig fra: [http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?order=wbapi\\_data\\_value\\_2005+wbapi\\_data\\_value+wbapi\\_data\\_value-first&sort=asc&page=1](http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?order=wbapi_data_value_2005+wbapi_data_value+wbapi_data_value-first&sort=asc&page=1) [Lest 03.04 2015].
- Wohlforth, W. C. 2012. Realism and foreign policy. I: SMITH, S., HADFIELD, A. & DUNNE, T. (red.) *Foreign policy: theories, actors, cases*. Oxford: Oxford University Press.
- Wwp. 2014a. *First International Seminar WWP* [Online]. Tilgjengelig fra: <https://www.wwp.org.br/en/first-international-seminar-wwp> [Lest 06.01 2015].
- Wwp. 2014b. *Unified Registry for Social Programs* [Online]. Tilgjengelig fra: <https://www.wwp.org.br/en/unified-registry-social-programs> [Lest 17.03 2015].
- Wwp. udatert. *Who we are* [Online]. Tilgjengelig fra: <https://www.wwp.org.br/en/who-we-are> [Lest 02.02 2015].
- Yin, R. K. 2014. *Case study research: design and methods*, Los Angeles, Calif., SAGE.
- Zachrisen, G. 2014. *Valget i Brasil: – Dårlig nytt for urfolk og miljø* [Online]. Bistandsaktuelt. Tilgjengelig fra: <http://www.bistandsaktuelt.no/nyheter-og-reportasjer/arkiv-nyheter-og-reportasjer/valget-i-brasil-d%C3%A5rlig-nytt-for-urfolk-og-milj%C3%B8> [Lest 15.05 Gunnar Zachrisen Gunnar Zachrisen 2015].
- Østerud, Ø. 2007. *Statsvitenskap: innføring i politisk analyse*, Oslo, Universitetsforl.
- Østerud, Ø. 2011. *Makt og maktbruk i internasjonal politikk. I: HOVI, J. & MALNES, R. (red.) Anarki, makt og normer: innføring i internasjonal politikk*. Oslo: Abstrakt forl.